

Vergaderjaar 2020–2021

35 671

Wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met aanpassingen op het gebied van de doorstroom van het basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs en wijziging van de stelselinrichting van doorstroomtoetsen en toetsen verbonden aan leerling- en onderwijsvolgsystemen in het basisonderwijs

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING**I. Algemeen**

Deze toelichting wordt gegeven mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, gelet op zijn verantwoordelijkheid voor het verzelfstandigingsbeleid, meer in het bijzonder voor de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

1 Inleiding

Op 1 augustus 2014 is de regelgeving rondom de eindtoets in het reguliere basisonderwijs gewijzigd.¹ Deze Wet centrale eindtoets en leerling- en onderwijsvolgsysteem primair onderwijs is in het voorjaar van 2019 geëvalueerd.² Uit deze evaluatie zijn nieuwe voorstellen voor wetswijziging voortgekomen en samengebracht in de beleidsreactie bij het evaluatieonderzoek.³

Dit wetsvoorstel bevat de uitwerking van deze voorstellen. Er zijn twee beoogde hoofddoelen. Het eerste hoofddoel heeft betrekking op het wegnemen van knelpunten in de procedure en het tijdpad bij de schooladvisering, de toetsafname en de overgang van het primair onderwijs (hierna: po) naar het voortgezet onderwijs (hierna: vo).⁴ Het tweede hoofddoel is het creëren van een helderdere stelselinrichting voor toetsen en leerling- en onderwijsvolgsystemen voor het primair onderwijs. Het wetsvoorstel voorziet erin dat alleen marktpartijen toetsen aanbieden en

¹ Wet van 11 december 2013 tot wijziging van onder meer de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet College voor examens in verband met de invoering van een centrale eindtoets, de invoering van een leerling- en onderwijsvolgsysteem en invoering van bekostigingsvoorschriften voor minimumleerresultaten voor speciale scholen voor basisonderwijs en scholen voor speciaal onderwijs en speciaal en voortgezet speciaal onderwijs (centrale eindtoets en leerling- en onderwijsvolgsysteem primair onderwijs) (Stb. 2014, 13).

² Oomens, Scholten & Luyten (2019). Evaluatie Wet Eindtoetsing PO. Eindrapportage. Utrecht: Oberon.

³ *Kamerstukken II* 2018/19, 31 293, nr. 471.

⁴ Wanneer er in dit stuk «basisscholen» of «po-scholen» staat wordt met ingang van schooljaar 2019/2020 ook speciaal basisonderwijs en scholen voor speciaal onderwijs bedoeld.

dat het College voor Toetsen en Examens (hierna: CvTE) als onafhankelijk orgaan de kwaliteit daarvan bewaakt. Het CvTE krijgt daartoe de taak tot erkenning van de toetsen. De maatregelen zullen ook gelden voor Caribisch Nederland.

Dit wetsvoorstel regelt dat:

- alle leerlingen uit groep 8, nadat zij een schooladvies hebben gekregen en een doorstroomtoets hebben gemaakt, een definitief schooladvies krijgen waarmee zij zich op hetzelfde moment kunnen aanmelden op een vo-school. De bepalingen over toetsing in het basisonderwijs en het speciaal onderwijs en het schooladvies worden opgenomen in één paragraaf in de sectorwetten, zodat de regels direct herkenbaar zijn en bij elkaar staan; en
- de wettelijke taken die het CvTE en Stichting Cito hebben bij de afname van de eindtoets worden gewijzigd, in verband met een aanpassing van de stelselinrichting van de doorstroomtoetsen.

In paragraaf 2 wordt ingegaan op de voorstellen die volgen uit het eerste hoofddoel: de schooladvisering, de toetsafname en de overgang van het po naar het vo. Paragraaf 3 gaat over het tweede hoofddoel en bevat de voorgestelde wijzigingen die verband houden met de wijziging van de stelselinrichting van de eindtoetsen.

Leeswijzer

Formeel is het bevoegd gezag, en niet de school, drager van rechten en plichten op grond van de onderwijswetten. Omwille van de leesbaarheid wordt echter in de tekst hieronder het «bevoegd gezag van een school» ook wel aangeduid als «school».

2 Aanpassingen in procedure en tijdpad schooladvisering, toetsafname en de overgang van het primair naar het voortgezet onderwijs

Deze paragraaf gaat eerst in op de huidige regels over het schooladvies, de eindtoets en de aanmelding in het voortgezet onderwijs (par. 2.1). Vervolgens wordt beschreven welke knelpunten het huidige stelsel kent (par. 2.2). Als laatste komen de voorgestelde maatregelen aan bod waarmee de regering deze knelpunten wil wegnemen (par. 2.3).

2.1 Achtergrond van het voorstel: huidige regels schooladvies, eindtoets en aanmelding vo

Sinds de inwerkingtreding van de Wet centrale eindtoets en leerling- en onderwijsvolgsysteem primair onderwijs op 1 augustus 2014 gelden voor de doorstroom van het primair onderwijs naar het voortgezet onderwijs de volgende regels. Elke leerling in groep 8 krijgt een schooladvies.⁵ Dit advies geeft aan welk instroomniveau in het vo de school het best passend lijkt bij een leerling. Het advies wordt doorgaans opgesteld door de leerkrachten van groep 7 en 8, de intern begeleider en de schoolleider gezamenlijk.⁶ Het advies wordt over het algemeen onderbouwd door toetsen uit het leerlingvolgsysteem (LVS), de methodetoetsen en factoren als motivatie en werkhouding.⁷ Het schooladvies wordt uiterlijk 1 maart

⁵ Artikel 42, tweede lid, WPO.

⁶ Geven, S., Batruch, A., & Van de Werfhorst, H. (2018). Inequality in teacher judgements, expectations and track recommendations: A review study.

Inspectie van het Onderwijs (2014). De kwaliteit van het basisschooladvies. Een onderzoek naar de totstandkoming van het basisschooladvies en de invloed van het basisschooladvies op de verdere schoolloopbaan. Utrecht, Nederland.

⁷ Oomens, Scholten & Luyten (2019). Evaluatie Wet Eindtoetsing PO. Eindrapportage. Utrecht: Oberon.

vastgelegd.⁸ Met dit schooladvies melden leerlingen zich aan bij een vo-school.⁹ De regels omtrent aanmelding en de specifieke datum waarop een leerling zich voor een vo-school aanmeldt, verschillen per gemeente. De vo-school beslist, zo nodig na loting en een beoordeling of de school kan voorzien in eventuele ondersteuningsbehoeften, over de toelating tot de school.¹⁰ De toelating in het vo wordt gebaseerd op het schooladvies van de po-school.¹¹

De leerlingen maken vervolgens tussen 15 april en 15 mei een eindtoets.¹² De uitslag hiervan volgt binnen enkele dagen tot weken. Het eindtoetsadvies dient als objectief, tweede gegeven bij het schooladvies. De eindtoets wordt gezien als extra kans voor een kind om zijn of haar vaardigheden te laten zien. Bij een hogere eindtoetsscore vindt een heroverweging en eventueel een bijstelling naar boven plaats.¹³ Om de druk voor leerlingen niet onnodig op te voeren, is een bijstelling van het schooladvies naar beneden niet mogelijk. Leerlingen met een bijgesteld advies kunnen zich vervolgens aanmelden op een andere vo-school, of voor een andere klas op de school waar ze zich al hadden aangemeld.

2.2 Knelpunten huidige regels schooladvies, eindtoets en aanmelding vo

De huidige regels over het schooladvies, de eindtoets en de aanmelding in het vo leiden tot vier knelpunten.

1. Ongelijke keuzevrijheid met effect op kansengelijkheid bij aanmelding vo voor leerlingen met een bijgesteld schooladvies

Jaarlijks krijgen ongeveer 16.000 leerlingen een bijgesteld advies. Hiervan komen ongeveer 2000 leerlingen niet terecht op de school of het niveau van hun bijgestelde advies, bijvoorbeeld omdat op de school van hun voorkeur geen plekken meer beschikbaar zijn.

Ook voor leerlingen zonder bijgesteld advies geldt dat deze – onder meer vanwege beperkte capaciteit op bepaalde (populaire) scholen – niet altijd op de school of het niveau van hun schooladvies terecht komen. Leerlingen en hun ouders baseren hun keuze voor een middelbare school op verschillende aspecten, zoals denominatie, onderwijsconcept, brugklasrichting, aangeboden schoolniveaus (bijv. vmbo-havo-vwo, enkel vmbo, enkel havo-vwo), afstand, specialisatie, schoolkeuze van broers/zussen en schoolkeuze van vrienden. Niet alle leerlingen kunnen terecht op de school van hun eerste voorkeur, omdat op sommige scholen onvoldoende plek is. Verschillende gemeenten kennen daarom een procedure van loting.

Wanneer een leerling echter een bijgesteld schooladvies krijgt en naar aanleiding daarvan de eerdere aanmelding wil aanpassen (naar een andere school of naar een ander niveau op dezelfde school), heeft deze leerling een zeven keer zo grote kans dat hij of zij niet meer terecht kan op de school of het niveau van de voorkeur, dan wanneer de leerling direct het meest passende schooladvies had gekregen. De latere aanmeldingen van leerlingen met een bijgesteld advies beperkt dus hun keuzevrijheid voor een school die aan zoveel mogelijk criteria voldoet.

⁸ Artikel 42, tweede lid, WPO.

⁹ Het schooladvies is een besluit in de zin van de Awb. Volgens uitspraak van de Raad van State staat er tegelijkertijd geen bezwaar en beroep open via het bestuursrecht, zie ook: ABRvS 24 oktober 2018, nr. 201800124/1, ECLI:NL:RVS:2018:3428.

¹⁰ Artikel 27, eerste lid, WVO en Inrichtingsbesluit WVO.

¹¹ Artikel 27, eerste lid, WVO.

¹² Artikel 9b, eerste lid, WPO.

¹³ Artikel 42, tweede lid, WPO.

Deze beperking in de keuzevrijheid heeft bovendien een effect op kansenongelijkheid in de overgang van het po naar het vo. Leerlingen met ouders met maximaal een mbo2 opleiding krijgen vaker een heroverweging dan leerlingen met ouders met een universitaire opleiding (in 2018 respectievelijk 19 en 8 procent). De kans op een daadwerkelijke bijstelling van het advies bij een heroverweging is bij deze groepen ongeveer even groot (respectievelijk 38 en 39 procent in 2018).¹⁴ Dit betekent dat leerlingen met lager opgeleide ouders vaker deel uitmaken van de groep van 16.000 leerlingen die jaarlijks een bijstelling ontvangt. Deze groep wordt dubbel benadeeld, wanneer zij eerst zijn onderschat bij het opstellen van het schooladvies en vervolgens ook nog een kleinere kans hebben om terecht te komen op de school of het schoolniveau van hun bijgestelde advies.

De huidige inrichting heeft bovendien een administratief knelpunt. Vo-scholen weten pas laat wat de exacte leerlingsamenstelling wordt. De vo-scholen krijgen in de huidige situatie hun aanmeldingen in twee rondes binnen, waarbij er in de tweede ronde ook nog leerlingen kunnen worden afgemeld of verplaatst van niveau. Vo-scholen weten daardoor pas in juni welke leerlingen zich definitief hebben aangemeld voor hun school. Dat bemoeilijkt de formatie, klassenindeling en het opstellen van de roosters.

2. Afname eindtoets volgt te lang na de afgifte van het schooladvies om goed te kunnen dienen als objectief tweede gegeven

In de huidige regelgeving zit relatief veel tijd tussen het afgeven van het schooladvies (voor 1 maart) en het moment dat de leerling de eindtoets aflegt (tussen 15 april en 15 mei). Sommige scholen geven het schooladvies al vroeg in het schooljaar af, bijvoorbeeld in november. Dit is in overeenstemming met de huidige wetgeving, maar is niet passend bij de objectiverende werking van de eindtoets. Wanneer de periode tussen het voorlopige schooladvies en de eindtoetsafname een langere periode beslaat, kan een kind dusdanig ontwikkeld zijn dat het schooladvies ten tijde van het afnemen van de doorstroomtoets niet meer actueel is. Denk hierbij aan plotselinge groei in de kennis of motivatie van een leerling, maar ook aan op de eindtoets gerichte toetstraining naar aanleiding van het schooladvies. De eindtoets fungeert dan minder sterk als een objectief tweede gegeven bij het schooladvies. Ook zorgt een lange periode tussen het schooladvies en de eindtoets ervoor dat leerlingen en leraren de eindtoetsuitslag laat ontvangen (t.o.v. afgifte schooladvies), waardoor de leraar vrij laat weet of het advies moet worden heroverwogen en de leerlingen laat duidelijkheid heeft over eventuele bijstelling tot een definitief advies.

3. Procedure opstellen schooladvies niet altijd duidelijk voor ouders

Bij ouders en leerlingen bestaat soms onduidelijkheid over welke procedure de school volgt bij de vervaardiging van het schooladvies en welke klachtenprocedure kan worden gevolgd als de ouders (of de leerling) het niet eens zijn met het schooladvies. Minder mondige ouders zijn gebaat bij duidelijkheid over de procedure.

4. Naam «doorstroomtoets» drukt positie van leerling in doorlopende leerlijn van po naar vo beter uit

Door het gebruik van de term «eindtoets» kan de indruk worden gewekt dat de toets het einde van de groei van een leerling markeert, in plaats van dat het een onderdeel in de doorlopende leerlijn tussen het po en het vo is. Dit leidt bovendien tot extra prestatiedruk op de toets.

¹⁴ <https://www.ocwincijfers.nl/onderwijs/dashboard-gelijke-kansen#primary-3>.

2.3 Hoofdpijnen van het voorstel: schooladvies, doorstroomtoets en aanmelding vo

Om de in paragraaf 2.2 genoemde vier knelpunten op te lossen, wordt een aantal maatregelen voorgesteld. Deze maatregelen worden hieronder toegelicht, aan de hand van het betreffende knelpunt.

Voorgestelde maatregel bij knelpunt 1: vaststellen definitief schooladvies na afname doorstroomtoets en één aanmeldmoment in het vo

Om alle leerlingen, zowel degenen met een bijgesteld advies als degenen zonder een bijgesteld advies, een even grote kans te geven om terecht te komen op de school of het niveau van hun bijstelde advies, worden twee maatregelen voorgesteld. In de eerste plaats wordt voor alle leerlingen, na ontvangst van het op de eindtoets gebaseerde toetsadvies, een definitief schooladvies vastgesteld. Dit is anders dan de huidige situatie, waarin alleen leerlingen met een bijstelling een aangepast schooladvies krijgen. Voor de meeste leerlingen is geen bijstelling nodig, en het vaststellen van het definitieve advies een administratieve handeling. Voor leerlingen met een bijstelling betekent dit dat zij tegelijk met de andere leerlingen het definitieve schooladvies ontvangen.

Om te realiseren dat alle leerlingen zich gelijktijdig kunnen aanmelden met het definitieve schooladvies, wordt met dit wetsvoorstel geregeld dat alle leerlingen zich met hun definitieve schooladvies gelijktijdig kunnen aanmelden op de vo-school (of vo-scholen) van hun voorkeur. Die aanmelding geschiedt *tussen 24 maart en 1 april*. De einddatum van 1 april is gekozen op basis van de impactanalyse naar het aanmeldmoment van Oberon. Uit deze analyse blijkt dat een aanmelddatum rond 1 mei als voor het vo voor diverse problemen zorgt. Het gaat dan met name om activiteiten rondom het opstellen van formatie, goedkeuring van de medezeggenschapsraad, het verlengen/beëindigen van contracten en vacaturevulling. Uit de analyse blijkt dat een aanmelddatum rond 1 april voor het vo wel uitvoerbaar is.¹⁵ De aanmelding vindt dus pas plaats nadat de leerling het definitieve schooladvies heeft ontvangen. Er is daarmee geen onderscheid meer tussen aanmeldingen van leerlingen met of zonder bijstelling van het schooladvies.

Een landelijk aanmeldmoment neemt niet weg dat sommige leerlingen, vanwege een beperkt aantal plaatsen, niet terecht kunnen op de school van hun (eerste) voorkeur. De nieuwe procedure over het definitief schooladvies en het centrale aanmeldmoment hebben echter wel tot effect dat de plaatsingsmogelijkheden en de beperkingen daarin worden verdeeld over alle leerlingen die de overstap maken van het po naar het vo, in plaats van dit in onevenredige mate te concentreren bij leerlingen met een bijgesteld schooladvies.

Ondanks dat 30 procent van de leerlingen in de onderbouw van het vo nog op- of afstroomt, is het instroomniveau in het vo sterk bepalend voor het uitstroomniveau, het vervolg van de schoolloopbaan van leerlingen en uiteindelijk voor zijn of haar baankansen.^{16 17} Om deze reden is het van belang aandacht te besteden aan de kleinere kans die leerlingen met een bijgesteld advies nu hebben om op de school of het onderwijsniveau van

¹⁵ Kooij, Van der Ploeg, Van Stigt & Suijkerbuijk (2020). Nut, wenselijkheid en consequenties van één aanmeldmoment vo. Impactanalyse. Utrecht: Oberon. P.29.

¹⁶ Inspectie van het Onderwijs (2016; 2018; 2019). De Staat van het Onderwijs 2014–2015, 2016–2017 en 2017–2018. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

¹⁷ Sara Geven, Anatolia Batruch & Herman van de Werfhorst (2018). *Inequality in Teacher Judgements, Expectations and Track Recommendations: A Review Study*.

hun bijgestelde advies terecht te komen, en te zorgen voor een gelijktijdig aanmeldmoment.

In elke maatschappij en in elk onderwijssysteem is sprake van kansengelijkheid. Door de procedure en het tijdspad rond het aanmeldmoment voor het vo aan te passen wordt kansengelijkheid in het Nederlandse onderwijsstelsel niet volledig weggenomen, maar dit draagt wel bij aan het verbeteren van kansengelijkheid op één van de overgangsmomenten in het onderwijs. In Nederland wordt kansengelijkheid tussen leerlingen deels versterkt doordat in de overgang van het po naar het vo relatief vroeg geselecteerd wordt.¹⁸

Met het voorstel van één aanmeldmoment wordt bovendien tegemoet gekomen aan problemen die vo-scholen nu ondervinden bij de formatie en klassenindeling.

Voorgestelde maatregel knelpunt 2: periode tussen schooladvies en afname eindtoets wettelijk regelen

In de huidige situatie is er relatief veel tijd tussen de bekendmaking van het schooladvies (voor 1 maart) en de afname van de eindtoets (tussen 15 april en 15 mei). Hierdoor kan de eindtoets minder goed fungeren als objectief tweede gegeven bij het schooladvies. Het is van belang om te verzekeren dat de periode tussen het afgeven van het schooladvies en het maken van de eindtoets zo kort mogelijk is, zodat het aantal interventies tussen het opstellen van het schooladvies en de afname van de eindtoets tot een minimum kan worden beperkt. Om die reden wordt in dit wetsvoorstel neergelegd dat het bevoegd gezag het schooladvies opstelt en mededeelt aan ouders en leerlingen in de laatste drie weken van januari. Daarna volgt de afname van de eindtoets, in de eerste of tweede volledige week van februari. Op deze manier wordt enerzijds geregeld dat scholen het schooladvies niet te vroeg afgeven, en anderzijds dat de periode tussen het opstellen van het schooladvies en de afname van de doorstroomtoets zo kort mogelijk is. Om scholen wel de mogelijkheid te geven het schooladvies op zorgvuldige wijze op te stellen, krijgen zij daar een periode van drie weken voor. De afname van de doorstroomtoets volgt dan binnen enkele dagen tot maximaal twee weken op die periode.

De afname van de doorstroomtoets is ten opzichte van de eindtoets vervroegd met ongeveer anderhalve maand. De ervaring met de effecten van de wet eindtoetsing po laten zien dat het weer naar voren schuiven van eindtoets niet ten koste gaat van de effectieve onderwijstijd. Het later in het schooljaar afnemen van de eindtoets leidde er niet toe dat er op school meer en langer aandacht werd besteed aan de basisvaardigheden taal en rekenen. Ook heeft een latere afname niet geresulteerd in (gemiddeld) hogere scores op de eindtoets, noch voor de totaalscore, noch voor de scores op de onderdelen taal, rekenen en studievaardigheden.¹⁹

¹⁸ In andere landen gebeurt dit meestal op 14- tot 16-jarige leeftijd. Zie: Naaijer, H. M., Spithoff, M., Osinga, M., Klitzing, N., Korpershoek, H., & Opdenakker, M.-C. (2016). De overgang van primair naar voortgezet onderwijs in internationaal perspectief: Een systematische overzichtsstudie van onderwijstransities in relatie tot kenmerken van verschillende Europese onderwijsstelsels. Groningen: GION onderwijs/onderzoek.

¹⁹ Roeleveld, J., Mulder, L., Paas, T. (2011). Gevolgen van een latere afname van de Cito Eindtoets Basisonderwijs. Nijmegen/Amsterdam: ITS/Kohnstamm Instituut. Kooij, Van der Ploeg, Van Stigt & Suijkerbuijk (2020). Nut, wenselijkheid en consequenties van één aanmeldmoment vo. Impactanalyse. Utrecht: Oberon. P.30.

De regering stelt voor om de volgorde en de periode van het schooladvies en de eindtoets wettelijk vast te leggen: de laatste drie weken van januari voor het schooladvies, direct aansluitend de eerste twee volledige weken van februari voor de eindtoets. Het regelen van de periode tussen het schooladvies en de eindtoets is essentieel om de eindtoets als tweede, objectieve gegeven te behouden.

Voorgestelde maatregel knelpunt 3: de procedure voor het opstellen van het schooladvies wordt opgenomen in de schoolgids

Elke ouder heeft er belang bij om te weten hoe het schooladvies tot stand komt. Het helpt minder mondige ouders als de procedure voor het schooladvies duidelijk is. Zo weten zij bijvoorbeeld op welke momenten zij het gesprek met de school aan kunnen gaan. Daarom wordt voorgesteld om in de WPO en in de WEC op te nemen dat de procedure voor het opstellen van het schooladvies in de schoolgids wordt opgenomen. De school kiest zelf welke gegevens worden meegewogen bij het opstellen van het schooladvies, maar het wordt verplicht om in de schoolgids op te nemen welke factoren dit zijn en op welke momenten leerlingen en ouders worden betrokken.

Voorgestelde maatregel knelpunt 4: de naam van de eindtoets wordt gewijzigd in «doorstroomtoets»

De naam van de «eindtoets» kan onbedoeld de indruk wekken dat deze het einde van de doorlopende leerlijn van een leerling markeert. De naam «doorstroomtoets» drukt de positie van een leerling in diens doorlopende leerlijn van po naar vo beter uit. Daarom wordt voorgesteld om de naam van de eindtoets te wijzigen in de doorstroomtoets. De toets markeert zo niet meer het einde van de leergroei van een leerling, maar is één van de onderdelen die bijdragen aan de doorstroom van het po naar het vo. In de eerste twee jaar van het vo blijft het immers mogelijk en geadviseerd om opnieuw te kijken waar een leerling staat en of een ander niveau mogelijk beter passend is.

2.4 Volgorde schooladvies-doorstroomtoets

Met de Wet centrale eindtoets en leerling- en onderwijsvolgsysteem primair onderwijs is geregeld dat het schooladvies leidend is in de doorstroom van het po naar het vo. De toelating tot het vo wordt gebaseerd op het schooladvies. Dit was een wijziging ten opzichte van de situatie van vóór 2014, toen de eindtoets werd afgenomen voorafgaand aan het schooladvies en de score op de eindtoets kon worden meegenomen in het schooladvies. In dit wetsvoorstel wordt de huidige volgorde, waarbij eerst het schooladvies wordt afgegeven en de leerling daarna de doorstroomtoets maakt, gehandhaafd. De volgende argumenten hebben een rol gespeeld in die afweging.

Onderzoek wijst niet eenduidig uit dat het omdraaien van de volgorde leidt tot meer kansengelijkheid. Er zijn verschillende nadelen voor kansengelijkheid als de eindtoets weer eerder wordt afgenomen, zoals ook het Centraal Planbureau (hierna: CPB) aangeeft in haar rapport.²⁰ Het evaluatieonderzoek van de Wet centrale eindtoets en leerling- en onderwijsvolgsysteem primair onderwijs heeft hiernaast laten zien dat onder het huidige stelsel voorzichtig positieve resultaten zijn geboekt op het gebied van kansengelijkheid, zoals dat leerlingen met een bijgesteld advies in het derde leerjaar van het vo gemiddeld genomen ongeveer een

²⁰ CPB (2019). Policy Brief. De waarde van eindtoetsen in het po. Den Haag: CPB. p. 12–13.

half niveau hoger zitten dan vergelijkbare leerlingen zonder bijstelling.²¹ De volgorde weer omdraaien en de eindtoets voorafgaand aan het schooladvies afnemen maakt het toetsadvies juist belangrijker, omdat het toetsadvies dan in alle gevallen meeweegt in het schooladvies. Zo neemt in dat geval de ervaren druk op de eindtoets voor leerlingen, ouders en leerkrachten weer toe. Daarnaast kan het ervoor zorgen dat ouders hun kinderen vaker op toetstrainingen sturen. Dat is nadelig voor kansengelijkheid, aangezien met name meer vermogende, hoogopgeleide ouders de middelen hebben deze training in te kopen.²² Tot slot nemen scholen in hun adviezen nu al allerlei objectieve meetgegevens mee, van bijvoorbeeld de toetsen uit het LVS, die onbewuste vooroordelen helpen tegengaan. Om de doorstroomtoets vooroordelen tegen te laten gaan, is het van belang dat het als objectief, tweede gegeven na het schooladvies wordt afgenomen.²³

Een aantal partijen, waaronder de PO-Raad, de Onderwijsraad en het CPB, pleit er echter voor om de eindtoets weer voorafgaand aan het schooladvies af te nemen. Onbewuste vooroordelen van onderwijsprofessionals zouden op deze manier beter kunnen worden tegengegaan, omdat zij de onafhankelijke eindtoets meenemen in hun schooladvies.²⁴ Dat is mogelijk positief voor leerlingen met een lagere sociaaleconomische status, aangezien zij vaker een advies krijgen dat mogelijk lager is dan hun capaciteiten.²⁵

Het gecombineerde effect van de hierboven beschreven gevolgen op kansengelijkheid is moeilijk te wegen. Om te komen tot een oordeel over de best passende volgorde is het van belang om ook naar andere factoren te kijken, zoals de waarde die wordt gehecht aan het professionele oordeel van leerkrachten. Dit staat centraal in het schooladvies. De onderwijsprofessionals hebben immers de leerling acht jaar lang gezien op de school en de eindtoets is maar één momentopname. Leraren ervaren met de huidige inrichting vertrouwen in hun professionele oordeel, omdat het schooladvies sterker is gepositioneerd dan voor 2014 met de voor het vo grotendeels bepalende Eindtoets Basisonderwijs van Cito. Uit onderzoek van Oberon, peilingen van AVS en CNV en peilingen door het Ministerie van OCW blijkt dan ook duidelijk een wens van onderwijsprofessionals om de huidige volgorde te handhaven.²⁶

Het behouden van de volgorde, die in 2014 is ingevoerd, sluit bovendien aan bij de wens van de regering om op een dergelijk essentieel onderdeel van de doorstroom van het po naar het vo een consistent beleid te voeren. De argumenten uit 2014 voor deze volgorde gelden nog onverkort. De argumenten om deze volgorde om te draaien achten de regering niet overtuigend. Een aanpassing van de volgorde kan bovendien leiden tot een verminderd draagvlak in het veld, omdat deze (te) snel zou volgen op de vorige wetswijziging en de betrokkenen

²¹ Oomens, Scholten & Luyten (2019). Evaluatie Wet Eindtoetsing PO. Eindrapportage. Utrecht: Oberon, p.74.

²² *Kamerstukken II* 2019/20, 31 293, nr. 486.

²³ *Kamerstukken II* 2018/19, 31 293, nr. 417, p. 3.

²⁴ *Kamerstukken II* 2018/19, 31 293, nr. 417, p. 6.

²⁵ Timmermans, A., Kuyper, H., Van der Werf, G. (2015) Accurate, inaccurate, or biased teacher expectations: Do Dutch teachers differ in their expectations at the end of primary education? *British Journal of Educational Psychology*, 85, 459–478. doi:10.1111/bjep.12087
Timmermans, A. C., De Boer, H., Amsing, H. T. A., & Van der Werf, M. P. C. (2018). Track recommendation bias: Gender, migration background and SES bias over a 20-year period in the Dutch context. *British Educational Research Journal*, 44, 847–874. doi:10.1002/berj.3470
Boone, S., & Van Houtte, M. (2013). Why are teacher recommendations at the transition from primary to secondary education socially biased? A mixed-methods research. *British Journal of Sociology of Education*, 34, 20–38.

²⁶ *Kamerstukken II* 2018/19, 31 293, nr. 471.

daardoor onvoldoende tijd en ruimte krijgen om de wijzigingen volledig te implementeren en eigen te maken. Om deze reden houdt de regering vast aan de ingezette koers.

Relatie voorkennis schooladvies en motivatie eindtoets

In de aanloop naar dit wetsvoorstel bestond in de Tweede Kamer de zorg dat de eindtoets niet voor alle leerlingen even belangrijk zou zijn.²⁷ Een leerling die al tevreden is met zijn of haar schooladvies zou mogelijk minder zijn of haar best doen voor de toets. Daarom is onderzocht wat de invloed is van voorkennis van het schooladvies voor het maken van de eindtoets en of deze invloed kon worden beperkt. Uit dit onderzoek blijkt deze invloed klein en blijken de mogelijke maatregelen hiertegen grote nadelige effecten te hebben. Leerlingen krijgen dus ook in dit wetsvoorstel het schooladvies al te weten, voordat zij de doorstroomtoets maken.

3 Stelselinrichting

Deze paragraaf richt zich op inrichtingsvraagstukken van het stelsel van toetsen in het po. De overheid draagt zorg voor de kwaliteit en eenduidigheid van de doorstroomtoetsen en toetsen uit het leerlingvolgsysteem (LVS) die door marktpartijen worden aangeboden. In het huidige stelsel wordt het uitvoeren van deze taak bemoeilijkt. De voorstellen dienen de overheid beter in de positie te stellen om deze taak uit te voeren.

3.1 Achtergrond van het voorstel: huidige regels over stelselinrichting

Vanaf de invoering van de Wet centrale eindtoets en leerling- en onderwijsvolgsysteem primair onderwijs zijn scholen verplicht om een LVS te gebruiken. Daarmee worden de kennis en vaardigheden van de leerlingen gestructureerd bijgehouden, in ieder geval op het terrein van de Nederlandse taal en rekenen en wiskunde.²⁸ Ook zijn scholen verplicht om bij hun leerlingen in groep 8 een eindtoets af te nemen.²⁹ Tegelijkertijd kregen scholen door de wetswijziging in 2014 de vrijheid om zelf te kiezen welke toetsen zij hiervoor inzetten. Een zeer ruime meerderheid van de basisscholen is positief over de mogelijkheid om zelf een eindtoets te kiezen, zo blijkt uit het evaluatieonderzoek bij de Wet centrale eindtoets en leerling- en onderwijsvolgsysteem primair onderwijs.³⁰ Met ingang van schooljaar 2019/2020 is het ook voor het speciaal basisonderwijs en voor scholen voor speciaal onderwijs verplicht om een eindtoets af te nemen.

Basisscholen kunnen sinds de wetswijziging uit 2014 kiezen voor de Centrale Eindtoets van het CvTE of voor één van de door de Minister toegelaten eindtoetsen van private aanbieders.³¹ In het Toetsbesluit PO staan de kenmerken waar de toetsen aan moeten voldoen.³² Deze eisen gelden voor zowel de Centrale Eindtoets als voor de toetsen van private aanbieders. In het Toetsbesluit PO staat beschreven dat de eindtoetsen inhoudelijk valide en betrouwbaar moeten zijn en een deugdelijke normering moeten hebben.³³

²⁷ *Kamerstukken II* 2018/19, 31 293, nr. 471.

²⁸ Artikel 8, zesde lid, WPO.

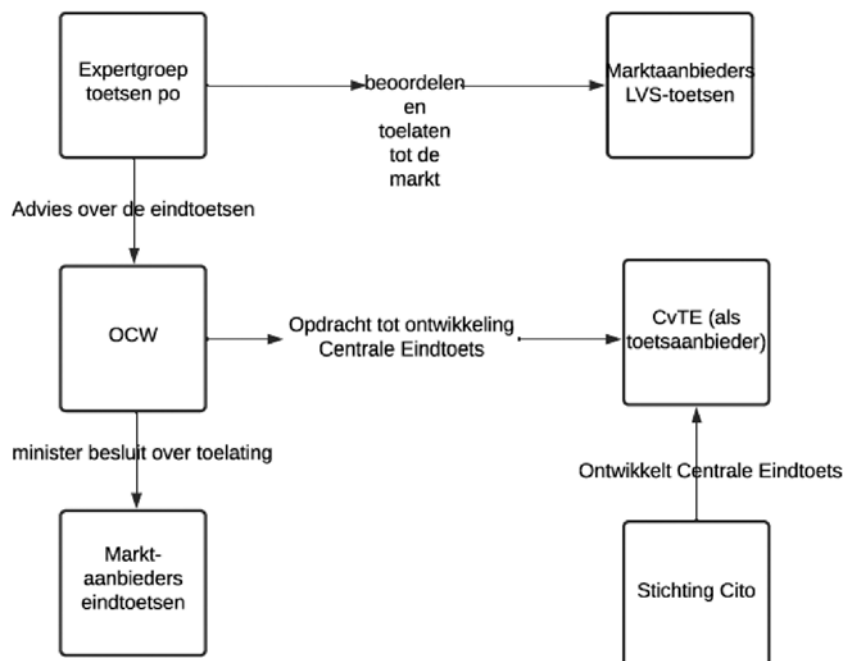
²⁹ Artikel 9b, eerste lid, WPO.

³⁰ Oomens, Scholten & Luyten (2019). *Evaluatie Wet Eindtoetsing PO*. Eindrapportage. Utrecht: Oberon.

³¹ Artikel 9b, zesde lid, WPO.

³² Artikel 4, Toetsbesluit PO.

³³ Artikel 4, onderdeel b, Toetsbesluit PO.



Figuur 1: huidige stelselinrichting

Centrale Eindtoets

Het CvTE is de aanbieder van de Centrale Eindtoets en is zodoende verantwoordelijk voor het tot stand brengen en vaststellen van de opgaven van de Centrale Eindtoets.³⁴ De Centrale Eindtoets wordt in twee varianten ontwikkeld: een papieren versie (de PCET) en een adaptieve digitale versie (de ACET). Hiernaast ontwikkelt het CvTE ook een calamiteitentoets, indien vanwege een grote (landelijke) calamiteit de Centrale Eindtoets of één van de private eindtoetsen niet bruikbaar is. Ook draagt het CvTE de verantwoordelijkheid voor het opstellen van een regeling waarin de beoordelingsnormen van de Centrale Eindtoets zijn vastgelegd.³⁵ Deze regeling schrijft voor hoe de standscore (de toetsscore) wordt bepaald op basis van het totaal aantal goede antwoorden op de toetsvragen over taal en rekenen.³⁶

Stichting Cito Instituut voor Toetsontwikkeling (hierna: Stichting Cito) heeft de wettelijke taak om de Centrale Eindtoets in opdracht en onder regie van het CvTE te ontwikkelen.³⁷ Ook de normering van de Centrale Eindtoets wordt door Stichting Cito uitgevoerd en door het CvTE vastgesteld. Een externe vaststellingscommissie van het CvTE beoordeelt de inhoud van de Centrale Eindtoets en stelt uiteindelijk de definitieve papieren en digitale adaptieve Centrale Eindtoets vast.³⁸ Het CvTE is daarnaast verantwoordelijk voor de wetenschappelijke verantwoording van de Centrale Eindtoets.

³⁴ Artikel 2, zesde lid, onderdeel c, Wet College voor toetsen en examens.

³⁵ Artikel 2, zesde lid, onderdeel e, Wet College voor toetsen en examens.

³⁶ Artikel 5, Regeling beoordelingsnormen en de bijbehorende scores centrale eindtoets PO.

³⁷ Artikel 3, eerste lid, onderdeel a, Wet subsidiëring landelijke onderwijsactiviteiten 2013.

³⁸ <https://www.centraleeindtoetspo.nl/informatie-centrale-eindtoets/waarom-kiezen-voor-de-centrale-eindtoets/toetskwaliteit>

De Minister verstrekt een kostendekkende subsidie aan Stichting Cito voor de ontwikkeling van de Centrale Eindtoets.^{39 40} Ook financiert de Minister het CvTE voor het aanbieden en vaststellen van de Centrale Eindtoets. Daarnaast ontvangt DUO financiering voor de portal van de Centrale Eindtoets, de ontwikkeling en het beheer van Facet (het platform waarop de digitale variant van de Centrale Eindtoets draait), de helpdesk van de Centrale Eindtoets en de logistieke processen rondom de Centrale Eindtoets.^{41 42} Op basis van deze financiering wordt verzekerd dat er een versie beschikbaar is voor elke leerling die verplicht is de eindtoets te maken. Zo is er een brailleversie van de Centrale Eindtoets beschikbaar. De totale kosten van de regering voor de Centrale Eindtoets bedroegen voor schooljaar 2018/2019 € 9,9 miljoen.

Andere eindtoetsen

De WPO bepaalt dat de Minister ook andere eindtoetsen tot de markt kan toelaten. Voor de toelating van de eindtoetsen van private aanbieders wordt de Minister geadviseerd door de Expertgroep Toetsen PO.⁴³ De Expertgroep Toetsen PO is een door de Minister aangewezen onafhankelijke commissie in de zin van artikel 8, zevende lid, WPO. De beoordeling heeft als doel de kwaliteit en onderlinge vergelijkbaarheid van de eindtoetsen te waarborgen. De Expertgroep Toetsen PO adviseert over de toelating van eindtoetsen op basis van hun beoordelingskader, waarin staat beschreven aan welke psychometrische, onderwijskundige en organisatorische aspecten een eindtoets moet voldoen.^{44 45} Bij een voldoende oordeel adviseert de Expertgroep positief over toelating, die vervolgens door de Minister voor vier jaar wordt verleend.⁴⁶ Ook toetst de Expertgroep Toetsen PO de kwaliteit van de toegelaten toetsen van private aanbieders jaarlijks voorafgaand aan de afname.⁴⁷ Daarnaast doet de Expertgroep Toetsen PO sinds 2016 voorstellen voor de normering van de verschillende eindtoetsen. De voorstellen voor de normering voor de private eindtoetsen wordt uitgevoerd op basis van doorstroomonderzoek van Stichting Cito. De private aanbieders van eindtoetsen ontvangen een (niet kostendekkende) subsidie bestaande uit een vaste voet en een bedrag per leerling.⁴⁸

In 2019 konden scholen, naast de Centrale Eindtoets, kiezen voor de IEP Eindtoets van Bureau ICE, ROUTE 8 van A-VISION, de Dia-eindtoets van Dia-toetsen of de AMN Eindtoets van AMN. Scholen benutten deze mogelijkheid: bijna de helft van de scholen koos in 2019 voor een andere eindtoets dan de Centrale Eindtoets.⁴⁹

³⁹ Artikel 2, tweede lid, Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten 2013.

⁴⁰ In 2019 ontving Stichting Cito hiervoor € 3,5 miljoen.

⁴¹ <https://www.centraleeindtoetspo.nl/informatie-centrale-eindtoets/wie-werken-er-aan-de-centrale-eindtoets/wie-doet-wat>.

⁴² In 2019 ontving het CvTE hiervoor € 950.000. DUO ontving voor deze taken in 2019 € 5,5 miljoen.

⁴³ Artikel 2, tweede lid, Instellingsbesluit Expertgroep toetsen PO.

⁴⁴ Artikel 7, eerste lid, Instellingsbesluit Expertgroep toetsen PO.

⁴⁵ Artikel 7, tweede lid, Instellingsbesluit Expertgroep toetsen PO.

⁴⁶ Artikel 9, tweede lid, Toetsbesluit PO.

⁴⁷ Artikel 9, eerste lid, Instellingsbesluit Expertgroep toetsen PO.

⁴⁸ Artikel 2, eerste lid, Subsidieregeling andere eindtoetsen PO

⁴⁹ 31 procent van de leerlingen maakte de IEP Eindtoets, 14 procent ROUTE 8, 3 procent de Dia-eindtoets en 2 procent de AMN Eindtoets. Bron: <https://www.onderwijsincijfers.nl/kengetallen/po/leerlingen-po/eindtoets1819>.

Basisscholen zijn verplicht om de groei van hun leerlingen te volgen middels een LVS. Een LVS bevat toetsen, die door de Expertgroep Toetsen PO worden beoordeeld op het gebied van hun inhoudelijke validiteit, betrouwbaarheid en deugdelijke normering.⁵⁰ Deze toetsen geven tevens een indicatie van de bereikte referentieniveaus. Leraren vergelijken deze informatie met de verwachte ontwikkeling, zodat zij het onderwijs kunnen afstemmen op de onderwijsbehoeften van zowel groepen als individuele leerlingen.

Voor de normering van toetsen uit het LVS geldt dat de Expertgroep Toetsen PO een eigenstandig kwaliteitsoordeel geeft over de validiteit, betrouwbaarheid en de deugdelijkheid.^{51 52} Het Toetsbesluit PO beschrijft dat bij dit kwaliteitsoordeel in ieder geval wordt gekeken naar de wijze waarop de vorderingen systematisch worden gemeten, de mate waarin de toetsen de kennis en vaardigheden voor Nederlands en rekenen/wiskunde meten, en de wijze waarop de leervorderingen voor ouders inzichtelijk worden gemaakt.⁵³ De eisen zijn door de Expertgroep Toetsen PO verder uitgewerkt in haar beoordelingskader voor toetsen uit het LVS.⁵⁴ Voor haar werkzaamheden rondom de eindtoetsen en de toetsen uit het LVS ontving de Expertgroep Toetsen PO in 2019 € 523.000.

De regering draagt zorg voor de beschikbaarheid van kwalitatief hoogstaande toetsen. In dat kader is het belangrijk dat de regering eisen kan stellen aan de kwaliteit van de toetsen uit het LVS en de eindtoetsen, en dat er een expertoordeel over de toetsen wordt gegeven. Daardoor kunnen scholen ervan op aan dat de kwaliteit van de toetsen voldoende is. Zonder de verplichting van dit expertoordeel bestaat het risico dat scholen toetsen gaan gebruiken die niet aan de genoemde kenmerken voldoen. De betreffende scholen hebben dan geen zicht meer op hun resultaten in vergelijking met het landelijke beeld. Ook heeft de inspectie dan geen inzicht of scholen de groei van leerlingen in kaart brengen en geen wettelijke basis om scholen en besturen hierop aan te spreken of herstelopdrachten te geven. Voor meer informatie over de vergelijkbaarheid van de eindtoetsen zie paragraaf «3.5 Keuzevrijheid en vergelijkbaarheid; overwogen alternatieven».

In de periode van 2014 tot en met april 2020 hebben drie aanbieders van toetsen uit het LVS een kwaliteitsoordeel aan de Expertgroep Toetsen PO gevraagd en een positief oordeel gekregen.⁵⁵

3.2 Knelpunten huidige stelselinrichting

De wijzigingen uit de Wet centrale eindtoets en leerling- en onderwijsvolgsysteem primair onderwijs hebben geleid tot een aantal knelpunten.

1. Expertise op het gebied van de psychometrische en onderwijskundige kwaliteit van de toetsen is niet verplicht en daardoor onvoldoende gewaarborgd

In de praktijk ondersteunen de psychometrische en onderwijskundige experts binnen de Expertgroep Toetsen PO de aanbieders waar nodig ten behoeve van het verhogen van de kwaliteit van de eindtoetsen en toetsen

⁵⁰ Artikel 8, zevende lid, WPO.

⁵¹ Artikel 8, zevende lid, WPO.

⁵² Artikel 2, tweede lid, onderdeel b, Instellingsbesluit Expertgroep toetsen PO.

⁵³ Artikel 11, derde lid, Toetsbesluit PO.

⁵⁴ Artikel 10, Instellingsbesluit Expertgroep toetsen PO.

⁵⁵ Namelijk Boom test onderwijs, Cito B.V. en Bureau ICE.

uit het LVS. Deze ondersteuning wordt op vrijwillige basis geboden en maakt dus niet verplicht deel uit van het takenpakket van de Expertgroep Toetsen PO (die overigens slechts uit enkele personen bestaat). De expertise die nodig is om deze ondersteuning op het gebied van onderwijskundige psychometrie te kunnen geven is specialistisch en daardoor schaars. De ondersteuning is essentieel voor een gezond stelsel van door private partijen aangeboden toetsen en moet dus op een meer duurzame manier in het stelsel worden gewaarborgd.

2. Overheid kan niet direct zorg dragen voor kwaliteit en eenduidigheid van eindtoetsen en LVS-toetsen van marktpartijen

De verantwoordelijkheid voor een oordeel over de kwaliteit van eindtoetsen en LVS-toetsen is belegd bij een onafhankelijke commissie, de Expertgroep Toetsen PO. Er is geen toezicht op de uitvoering van de taken van de Expertgroep Toetsen PO. Daarnaast is de uitvoering kwetsbaar door het beperkt aantal specialisten dat uitmaakt van de leden van de Expertgroep. Dit is ingewikkeld gezien het maatschappelijke belang van de kwaliteit en eenduidigheid van de toetsen. Van de Centrale Eindtoets is het CvTE de aanbieder en verantwoordelijk voor de afname ervan. Van de private eindtoetsen staat de overheid op grotere afstand.

3. Kwaliteitsbewaking bij verschillende partijen maakt de stelselinrichting onnodig complex

In de huidige inrichting worden verschillende procedures gebruikt om de kwaliteit van de eindtoetsen vast te stellen. Er is geen eenduidige procedure om te komen tot de best passende normering. Ook verschilt de procedure van inhoudelijke beoordeling van de Centrale Eindtoets ten opzichte van die van de toetsen van private aanbieders. De verschillende procedures zijn inhoudelijk van goede kwaliteit en begrijpelijk vanuit de situatie waarin de toetsen van private aanbieders zijn ontstaan naast de overheidstoets. Het naast elkaar bestaan van deze procedures zorgt echter voor onnodige complexiteit in het stelsel.

4. Financieel ongelijk speelveld tussen Centrale Eindtoets en private aanbieders

Vanuit haar wettelijke taak om te verzekeren dat er altijd, voor elke leerling die verplicht is een eindtoets af te nemen, een eindtoets beschikbaar is, verstrekt de regering een kostendekkende subsidie voor het ontwikkelen van de Centrale Eindtoets. De gelden die worden verstrekt voor het aanbieden en ontwikkelen van de toetsen van private aanbieders zijn echter niet kostendekkend. Het financieren van de Centrale Eindtoets is passend in een situatie waarbij er nog geen marktpartijen zijn die een alternatief aanbieden. Het is echter niet meer passend in een situatie waarin marktpartijen hebben getoond kwalitatief goede toetsen duurzaam aan scholen te kunnen aanbieden.

3.3 Voorgestelde maatregelen stelselinrichting

Om de gesignaleerde knelpunten uit paragraaf 3.2 te kunnen oplossen, wordt ook ten aanzien van de stelselinrichting een aantal maatregelen voorgesteld. Daarbij worden de eerste drie knelpunten samengenomen.

Voorgestelde maatregelen bij knelpunt 1: nieuwe wettelijke taken voor Stichting Cito

Dit wetsvoorstel schaft de Centrale Eindtoets af. Tussen het schooljaar 2014/2015 en 2016/2017 zijn vijf marktpartijen opgestaan die voldoen aan de door de overheid gestelde kwaliteitseisen en zijn toegelaten tot de

markt.⁵⁶ De marktpartijen die een eindtoets aanbieden kunnen deze verantwoordelijkheid nu zelf kunnen dragen. De noodzaak om als overheid een doorstroomtoets te blijven aanbieden vervalt hierdoor.

Daarmee vervalt dan ook de wettelijke taak van Stichting Cito om de Centrale Eindtoets te ontwikkelen. Daardoor ontstaat de mogelijkheid om de onderwijskundige en psychometrische expertise van Stichting Cito duurzamer en breder te waarborgen, voor alle doorstroomtoetsen en toetsen verbonden aan een LVS. Daarom wordt aan Stichting Cito de taak toebedeeld om het CvTE te adviseren bij besluitvorming over erkenning of jaarlijkse toelating van LVS-toetsen en doorstroomtoetsen (de rol van CvTE in het nieuwe stelsel wordt hierna toegelicht).

Stichting Cito voert deze taak uit als adviseur bedoeld in afdeling 3.3. van de Algemene wet bestuursrecht. Stichting Cito beperkt zich bij haar advisering tot de onderwerpen nader uitgewerkt in het beoordelingskader van het CvTE, namelijk de psychometrische en onderwijskundige kwaliteit van de toetsen. Deze taak sluit goed aan bij de huidige wettelijke taken van Stichting Cito om de kwaliteit van de toetsen en examens te verzekeren die scholen door de overheid verplicht zijn om bij hun leerlingen af te nemen. De stichting zal voor haar nieuwe taak een kostendeekkende financiering ontvangen.

Aansluitend bij de transitie die Stichting Cito is gestart naar een kennisorganisatie met meer transparantie naar betrokken partijen en het delen en inzetten van kennis en expertise,⁵⁷ wordt Stichting Cito in staat gesteld haar kennis en expertise over toetskwaliteit met de aanbieders van toetsen te delen, als de toetsaanbieders daar om vragen. Op die manier wordt de kwaliteit van toetsen in het stelsel aan de voorkant verder bestendigd. Stichting Cito ontvangt op grond van artikel 3, eerste lid, onderdeel d, van de Wet SLOA subsidie voor de ondersteuning. Toetsaanbieders zijn niet verplicht om van de ondersteuning door Stichting Cito gebruik te maken. Ook zal Stichting Cito (doorstroom)onderzoek uitvoeren en hiermee het CvTE ondersteunen bij de berekening van de normering en equivalering van de doorstroomtoetsen, conform de regeling van het CvTE waarin de procedure wordt beschreven die wordt gevolgd om te komen tot een uitspraak over de best passende normering van de doorstroomtoetsen. Stichting Cito ontvangt op basis van artikel 3, eerste lid, onderdeel c, van de Wet SLOA 2013 subsidie voor dit onderzoek.

Het beleggen van de adviserende taak aan het CvTE, de ondersteuning van de toetsaanbieders en het (doorstroom)onderzoek bij Stichting Cito zorgen voor het verduurzamen van de schaarse expertise in het nieuwe stelsel.

Voorgestelde maatregelen bij knelpunten 2 tot en met 4: afschaffen Centrale Eindtoets, kwaliteitsbewaking centraal belegd bij het CvTE

Met een wijziging van de Wet CvTE krijgt het CvTE de verantwoordelijkheid om als onafhankelijk orgaan de kwaliteit en eenduidigheid van de doorstroomtoetsen en de toetsen uit het LVS te bewaken. Scholen voldoen alleen met een erkende toets aan hun wettelijke verplichting. Het CvTE neemt de oordelen van de Expertgroep Toetsen PO over eindtoetsen en toetsen verbonden aan een LVS over. De oordelen die de Expertgroep

⁵⁶ In 2015 zijn A-VISION (met eindtoets ROUTE-8) en Bureau ICE (met de IEP Eindtoets) getreden tot het stelsel. In 2017 zijn daar AMN, Diataal en SM&C Internet Services (met eindtoets CESAN) bijgekomen. De CESAN is goedgekeurd en afgenomen in 2017. SM&C heeft zelf besloten in 2018 de toets niet meer aan te bieden.

⁵⁷ *Kamerstukken II 2016/17*, 34 550, nr. 132.

Toetsen PO in 2014 overnam van de Commissie Testaangelegenheden Nederland, maar waar de Expertgroep Toetsen PO sindsdien geen eigen oordeel over heeft gegeven, zijn inmiddels verouderd en worden niet overgenomen door het CvTE. Het CvTE betreft bij de besluitvorming over de erkenning de onderwijskundige en psychometrische kennis van Stichting Cito (zie voorgestelde maatregel knelpunt 1).

Concreet worden de volgende taken bij het CvTE belegd:

- De hoofdtak die bij het CvTE wordt belegd is het erkennen van de doorstroomtoetsen (voor vier jaar) en het erkennen van de toetsen verbonden aan een LVS (voor tien jaar).
- Het CvTE stelt jaarlijks vast of de inhoud van de doorstroomtoetsen die dat jaar worden aangeboden voldoet aan de criteria op basis waarvan de erkenning is verleend. Opgaven in toetsen uit het LVS kunnen meerdere jaren door scholen worden gebruikt. Deze inhoud hoeft dus niet jaarlijks te worden vastgesteld. Wel beziet het CvTE periodiek de kwaliteit van de items en de normering van erkende LVS-toetsen.
- Het CvTE deelt de uitkomsten van de erkennings- en vaststellingsprocedures op hun website.
- Het CvTE krijgt een aantal bevoegdheden die samenhangen met de taak om toetsen te erkennen. Het gaat om de volgende punten.
 - a. Ten eerste behoudt het CvTE de taak om een regeling op te stellen met de Toetswijzer PO. De vereiste inhoud van een doorstroomtoets is geregeld in de sectorwetten, het Toetsbesluit PO en de Wet en het Besluit referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen en wiskunde. De toetswijzer expliciteert deze wettelijke eisen voor toepassing in een doorstroomtoets en biedt daarmee een kader voor de toetsaanbieders. Op enkele zeer technische punten bevat de toetswijzer een nadere uitwerking van de inhoudelijke kwaliteits-eisen voor de wettelijk verplichte domeinen die voor alle eindtoetsen gelden.⁵⁸
 - b. Verder stelt het CvTE een regeling op waarin de procedure wordt beschreven die wordt gevolgd om te komen tot een uitspraak over de best passende normering van de doorstroomtoetsen. Deze regeling laat aan de aanbieders transparant zien op welke manier de normering tot stand komt. Door het overnemen van de door het CvTE voorgestelde normering op te nemen als eis in het beoordelingskader (zie onderdeel c) zorgt het CvTE voor een optimale normvastheid over de tijd en tussen de verschillende doorstroomtoetsen.⁵⁹
 - c. Als laatste stelt het CvTE een beoordelingskader op waarin de onderwijskundige, psychometrische en organisatorische eisen staan waar aanbieders aan moeten voldoen om erkend te worden als doorstroomtoets en een beoordelingskader voor de erkenning van toetsen uit het LVS. Het beoordelingskader stelt het CvTE in staat om de bevoegdheid om toetsen te erkennen op transparante wijze uit te voeren. Het beoordelingskader bevat criteria en beslisregels die zijn gebaseerd op de eisen en kenmerken van een doorstroomtoets en toetsen verbonden aan een LVS. Het beschrijft hoe het CvTE invulling geeft aan de erkenningsbevoegdheid.

Het CvTE zal voor de uitvoering van haar nieuwe taken een kostendekkende financiering ontvangen. Door de Centrale Eindtoets af te schaffen en het CvTE de kwaliteit van de toetsen te laten bewaken, kan rechtstreeks zorg worden dragen voor de kwaliteit en eenduidigheid van toetsen. Zo

⁵⁸ Artikel 1, Regeling toetswijzer eindtoets PO.

⁵⁹ De normvastheid tussen de verschillende doorstroomtoetsen geldt enkel voor Europees Nederland. De eis voor normvastheid tussen de toetsen geldt niet voor de doorstroomtoets Bonaire, aangezien deze andere inhoudelijke gebieden meet.

wordt de niet langer functionele complexiteit van het stelsel weggenomen en wordt voor alle toetsen een gelijk speelveld gecreëerd. Ook wordt voor scholen duidelijk wat de taak van de overheid in het stelsel is.

3.4 Toelichting bij voorgestelde maatregelen over stelselinrichting

Verantwoordelijkheidsverdeling Minister en CvTE

Het CvTE is een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan (zbo) zonder rechtspersoonlijkheid. Bij het instellen van het – destijds – College voor examens als zelfstandig bestuursorgaan in 2009, middels de Wet tot Instelling van een College voor examens, alsmede houdende wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht en de Wet op het voortgezet onderwijs (Wet College voor examens)⁶⁰, werd in de memorie van toelichting aangegeven dat de Minister te allen tijde verantwoordelijk zou blijven voor het examenstelsel en voor de kwaliteit en de inhoud van de examenprogramma's. De Minister geeft richting aan de inhoud van het onderwijs: hij bepaalt, in het voortgezet onderwijs, wat een leerling moet kennen en kunnen als hij of zij de school verlaat.⁶¹ Voor de examens in het voortgezet onderwijs betekent de zbo-status van het CvTE dat voor de inhoud van de uitvoerende zaken een hoge mate van deskundigheid nodig is, onafhankelijk van politieke inmenging.⁶²

Bij het invoeren van de taken op het gebied van de Centrale Eindtoets, is de naam van het College voor examens gewijzigd in College voor toetsen en examens, om ook de verantwoordelijkheid voor het primair onderwijs tot uitdrukking te brengen. Het CvTE kreeg de taak om de Centrale Eindtoets tot stand te brengen, de opgaven vast te stellen en te normeren. De verantwoordelijkheid van de Minister voor de kwaliteit van het primair onderwijs wordt mede gewaarborgd door de wettelijk vastgestelde kerndoelen en referentieniveaus.⁶³

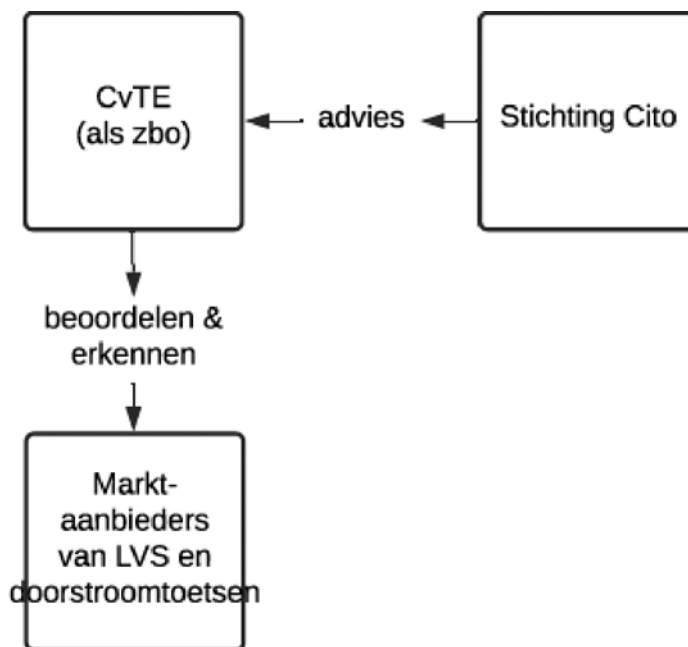
De voorgestelde inrichting zoals in dit wetsvoorstel opgenomen is in lijn met de positie van het CvTE als zbo. De inrichting wijkt enigszins af van het stelsel van examens in het voortgezet onderwijs, omdat in het primair onderwijs meerdere toetsaanbieders actief zijn en scholen kunnen kiezen welke (verplichte) doorstroomtoets zij zullen afnemen.

⁶⁰ Stb. 2009, 93.

⁶¹ Kamerstukken II 2007/08, 31 411, nr. 3, p. 6.

⁶² Kamerstukken II 2007/08, 31 411, nr. 3, p. 6.

⁶³ Kamerstukken II 2011/12, 33 157, nr. 3, p. 21–22.



Figuur 2: nieuwe stelselinrichting

In de voorgestelde stelselinrichting wordt het CvTE de kwaliteitsbewaker voor de doorstroomtoetsen. Net als bij de examens in het voortgezet onderwijs is bij de erkenning van de doorstroomtoetsen sprake van een uitvoerende taak waarbij inhoudelijke deskundigheid essentieel is.

De Minister blijft verantwoordelijk voor de inhoudelijke voorwaarden aan de doorstroomtoetsen die in de wet- en regelgeving zijn opgenomen. Het gaat dan bijvoorbeeld om eisen van validiteit, betrouwbaarheid en een deugdelijke normering, maar ook om welke domeinen van het referentieniveau worden getoetst.⁶⁴ De Minister kan daardoor in het primair onderwijs, net als bij de examens, sturen op de kwaliteit en de inhoud van de doorstroomtoetsen. Hij is echter niet verantwoordelijk voor de beoordeling of een specifieke doorstroomtoets voldoet aan de eisen die gesteld worden om voor erkenning in aanmerking te komen; daarvoor is immers een hoge mate van deskundigheid vereist. Bovendien is van belang dat een onafhankelijk orgaan beslist over erkenning van de doorstroomtoetsen, zodat voorkomen wordt dat de erkenning ondergeschikt kan worden gemaakt aan politieke invloeden of marktbelangen van een van de aanbieders.

Bovendien voorziet dit wetsvoorstel in een goedkeuringsbevoegdheid voor de Minister op het beoordelingskader en de beoordelingsnormen, die door het CvTE worden opgesteld. De Minister kan hiermee, voor wat betreft het beoordelingskader, controleren of het CvTE de juiste invulling geeft aan de eisen uit de wet- en regelgeving bij het beoordelen van de vraag of een toets voor erkenning in aanmerking komt. Het vaststellen van de beoordelingsnormen is een technische uitwerking van de wettelijke eis dat toetsen een deugdelijke normering moeten kennen. Voor het vaststellen van een deugdelijke normering is zeer specialistische kennis nodig. Het CvTE beschikt over die kennis en is daarom de aangewezen partij om deze rekenmethoden vast te stellen. Vanwege het belang van een correcte normering van de doorstroomtoetsen geeft de Minister ook goedkeuring op de beoordelingsnormen.

⁶⁴ Zie bijvoorbeeld artikel 3 Toetsbesluit PO.

Financiering van toetsen van marktpartijen

Door de Centrale Eindtoets af te schaffen wordt een gelijk speelveld gecreëerd voor alle aanbieders en wordt knelpunt 4 ondervangen. De financiering voor de ontwikkeling van de Centrale Eindtoets eindigt hiermee. Het voorstel is om de doorstroomtoetsen in het nieuwe stelsel op een gelijke manier te blijven financieren als in het huidige stelsel voor de marktpartijen gebeurt: via de Subsidieregeling Andere Eindtoetsen PO. De afgelopen jaren hebben laten zien dat de marktaanbieders met ondersteuning van de subsidie goed in staat zijn hun toetsen aan te bieden. Deze subsidie zorgt er ook voor dat de toetsen gratis blijven voor scholen, waardoor ongewenste financiële prikkels geen rol spelen bij de keuze voor een toets.

De subsidieregeling zal worden aangepast aan de nieuwe stelselinrichting. De overheid zal incidenteel kosten dragen voor de aanbesteding van een versie van de doorstroomtoets die zeer slechtziende leerlingen kunnen maken en het organiseren of actualiseren van een calamiteitentoets.

Calamiteitentoets

De overheid draagt zorg voor een calamiteitentoets, in geval van een landelijke calamiteit. Het voorstel is daarom om de opgaven voor de Centrale Eindtoets voor één jaar langer te ontwikkelen dan deze wordt aangeboden aan leerlingen. Deze toets kan in de toekomst worden ingezet als calamiteitentoets.

Scheiding taken binnen Stichting Cito en ten opzichte van het CvTE

Stichting Cito zal enerzijds (kosteloos) advies verstrekken aan toetsaanbieders, en zal daarnaast het CvTE adviseren over de psychometrische en onderwijskundige kwaliteit van toetsen, die diezelfde toetsaanbieders direct raken. Het is van belang dat beide taken bij Stichting Cito organisatorisch gescheiden worden, zodat een persoon werkzaam bij Stichting Cito niet zowel adviseert als ondersteunt. Er is echter geen sprake van een tegenstrijdigheid in de belangen van Stichting Cito als ondersteuner aan toetsaanbieders enerzijds en adviseur aan CvTE anderzijds als degene die de toetsen erkent en jaarlijks toelaat. Kortom: het CvTE en Stichting Cito hebben steeds hetzelfde belang bij advisering door de Stichting, namelijk (het tot stand brengen van) toetsen die voldoen aan de kwaliteitseisen.

De Stichting adviseert op een onderdeel van het beoordelingsproces, aan de hand van een specifieke adviesvraag en binnen het beoordelingskader dat door het CvTE wordt opgesteld. De ondersteuning van de toetsaanbieders kan echter op alle psychometrische en onderwijskundige vraagstukken betrekking hebben. Toetsaanbieders die gebruik maken van de ondersteuning van Stichting Cito worden niet anders behandeld bij de adviestaak aan het CvTE dan aanbieders die dat niet doen. Evenmin vindt bevoordeling van individuele toetsaanbieders plaats bij de ondersteuning door Stichting Cito. Tot slot geldt dat het CvTE steeds verantwoordelijk is voor de besluitvorming en gemotiveerd en op basis van contra-expertise kan afwijken van het advies van Stichting Cito.

Aangeboden toetsen door Cito B.V.

Cito B.V. biedt in het huidige stelsel verschillende, door de Expertgroep Toetsen PO positief beoordeelde toetsen uit haar LVS aan. Het is waarschijnlijk dat Cito B.V. met deze toetsen ook in het nieuwe stelsel zal blijven aanbieden. Wanneer de periode van goedkeuring van deze toetsen

verloopt, zal Cito B.V. een aanvraag tot erkenning moeten indienen bij het CvTE. Het CvTE zal zich hierbij laten adviseren door Stichting Cito. Het CvTE beoordeelt de toetsen op basis van het beoordelingskader en neemt een eigen besluit over de erkenning.

Er is geen tegenstrijdig belang tussen Stichting Cito als adviseur aan de CvTE en Cito B.V. als marktdeelnemer. Stichting Cito en Cito B.V. delen weliswaar nagenoeg dezelfde naam, maar zijn sinds jaar en dag organisatorisch strikt van elkaar gescheiden. Ieder heeft de rechtspersoonsvorm die zich het best verhoudt met het doel van de organisaties en de medewerkers van de onderneming zijn steeds anderen. Alle adviezen van Stichting Cito zijn transparant en door elke toetsaanbieder na te gaan. Dit geldt ook indien en voor zover Stichting Cito wordt gevraagd te adviseren over het erkennen of toelaten van de toetsen van Cito B.V.

Opheffen Expertgroep Toetsen PO

Met het CvTE als kwaliteitsbewaker en Stichting Cito als adviseur van CvTE en ondersteuner van de toetsaanbieders is in de voorgestelde nieuwe stelselinrichting geen noodzaak meer voor het in stand houden van de Expertgroep Toetsen PO. Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel wordt de Expertgroep Toetsen PO opgeheven.

3.5 Keuzevrijheid en vergelijkbaarheid; overwogen alternatieven

Twee punten van aandacht in de voorgestelde stelselinrichting zijn de keuzevrijheid voor scholen en de vergelijkbaarheid van de doorstroomtoetsen. Hierin doet dit wetsvoorstel weliswaar geen aanpassingen, maar ze vereisen wel aandacht in het licht van de voorgestelde wetswijzigingen.

Allereerst blijft het mogelijk voor scholen om te kiezen uit verschillende eindtoetsen. Dat waarborgt zoveel mogelijk de vrijheid van inrichting van scholen. Scholen worden in staat gesteld om een weloverwogen keuze te maken voor een, weliswaar verplichte, doorstroomtoets. Hierbij wordt door de regering een andere keuze gemaakt dan bij bijvoorbeeld de Centrale Examens in het vo. De doorstroomtoets heeft een ander doel dan de centrale examens. De doorstroomtoets blikkt vooruit en maakt een inschatting over het best passende niveau in het vo. De Centrale Examens blikken terug en toetsen of een leerling de aangeboden stof ook beheerst.

Inherent aan de keuzevrijheid die scholen hebben om zelf te kiezen welke eindtoets zij afnemen, is dat dit vraagstukken met zich meebrengt over de eenduidigheid van de (uitkomsten van de) verschillende eindtoetsen. Het introduceren van de ankeropgaven in 2018 heeft echter een positief effect gehad op de vergelijkbaarheid. In de afgelopen jaren is met alle toetsaanbieders gewerkt aan dit anker. In 2018 is het gezamenlijk anker voor de eerste maal in de eindtoetsen opgenomen en toegepast bij de normering. Bij de eerste normering was de situatie nog niet optimaal, omdat de opgaven van het anker nog niet in een high-stakes situatie zoals een eindtoetsafname waren getest. Ondanks dat waren de resultaten vertrouwenwekkend.⁶⁵ In 2019 is de procedure van normering via het gezamenlijk anker opnieuw uitgevoerd en door de Expertgroep Toetsen PO geëvalueerd.⁶⁶ Uit secundaire analyses na de eindtoetsafname bleek opnieuw dat de ankeropgaven goed hadden gefunctioneerd en dat verschillen tussen de moeilijkheidsgraad van de verschillende eindtoetsen en de populaties van de verschillende eindtoetsen nauwkeurig in kaart

⁶⁵ Rapportage Vergelijkbaarheid eindtoetsen en invoering van gezamenlijk anker, 2018, Expertgroep Toetsing PO, Ref.nr. 18.01

⁶⁶ Rapportage Normering afname eindtoets 2019, Expertgroep Toetsing PO, ref. nr. 19.11

waren gebracht. Daardoor waren alle toetsadviezen goed vergelijkbaar. Deze vergelijkbaarheid geldt uiteraard gegeven de vrijheid die toetsaanbieders hebben om hun eindtoets in te vullen, zoals de mogelijkheid van verschillende extra onderdelen naast de referentieonderdelen op te nemen. Deze vrijheid om de eindtoets in te vullen hebben de eindtoetsaanbieders; in de procedure wordt er wel voor gewaakt dat dit niet leidt tot systematische bevoordeling van groepen leerlingen. Hiermee is het anker ook voor toekomstige eindtoetsen een garantie voor een goede vergelijkbaarheid tussen de toetsen en wordt bereikt dat leerlingen een passend advies krijgen, ongeacht de toets die ze maken. Hierin voorziet de regering verder door een stevig normeringsproces, dat door het CvTE wordt bewaakt.

Een belangrijke stap in het op orde maken van de vergelijkbaarheid van de eindtoetsen ten behoeve van het toezicht, is reeds gezet door het Toetsbesluit PO aan te scherpen.⁶⁷ Vanaf schooljaar 2018/2019 hanteren alle eindtoetsen in hun toetsadviezen dezelfde categorieën van schoolsoorten voor het vervolgonderwijs en bevatten alle eindtoetsen een gezamenlijke set aan opgaven (de ankeropgaven) om de onderlinge vergelijkbaarheid te waarborgen. Daarnaast adviseert de Expertgroep Toetsen PO sinds 2016 de aanbieders van de private eindtoetsen over de normering van de uitkomsten op de eindtoets.

De wens om de keuzevrijheid voor scholen te kunnen verenigen met het belang van betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid van verschillende toetsen, speelde ook een rol in de overwegingen van de regering om te komen tot de voorgestelde stelselinrichting. In dit voorbereiding naar dit wetsvoorstel zijn de volgende alternatieve opties afgewogen:

1. Een stelsel waarin het CvTE een doorstroomtoets aan blijft bieden naast door marktpartijen ontwikkelde doorstroomtoetsen en toetsen verbonden aan een LVS en waarbij de Expertgroep Toetsen PO de kwaliteit bewaakt van alle toetsen (ook die van de overheid);
2. Een stelsel waarin enkel het CvTE een doorstroomtoets aanbiedt en marktpartijen enkel nog toetsen verbonden aan een LVS en waarbij de Expertgroep Toetsen PO enkel de kwaliteit bewaakt van toetsen verbonden aan een LVS;
3. Een stelsel waarin enkel marktpartijen doorstroomtoetsen en toetsen verbonden aan een LVS aanbieden en waarbij de Expertgroep Toetsen PO de kwaliteit bewaakt van al deze toetsen.

Optie 1 scoort positief op het punt van keuzevrijheid voor scholen om te kiezen voor een doorstroomtoets en toets verbonden aan het LVS die bij hun school past. Het is echter niet langer nodig om als overheid een doorstroomtoets aan te bieden nu er voldoende marktpartijen zijn die in staat zijn doorstroomtoetsen aan te bieden. De tweede reden is dat het vasthouden aan de Expertgroep Toetsen PO betekent dat de benodigde psychometrische expertise voor een gezond toetsstelsel niet duurzaam kan worden gewaarborgd.

Optie 2 scoort negatief op het verzorgen van keuzevrijheid voor scholen om te kiezen voor een doorstroomtoets die bij hun school past. Daarnaast bemoeilijkt een scheiding in kwaliteitsbewaking tussen de doorstroomtoets enerzijds (door het CvTE) en de toetsen verbonden aan een LVS anderzijds (door de Expertgroep Toetsen PO) de langetermijnvisie waarbij de doorstroomtoets op termijn onderdeel kan worden van een doorlopende toetslijn van po naar vo.

⁶⁷ Stb. 2019, 151.

Optie 3 scoort positief op het punt van keuzevrijheid voor scholen om te kiezen voor een doorstroomtoets en een toets verbonden aan een LVS die bij hun school past. Het scoort echter negatief op de punten verbonden aan het voortzetten van de Expertgroep Toetsen PO (zie optie 1 en 2).

3.6 Brailleversie

Er moet ook een doorstroomtoets zijn die geschikt is voor blinde leerlingen. De ontwikkeling van een voor blinde leerlingen geschikte doorstroomtoets, is echter een dusdanig kostbare exercitie dat dit in praktijk vaak financieel onhaalbaar is voor marktpartijen. Bovendien vraagt dit specialistische expertise van de aanbieders. Hoewel marktpartijen kunnen besluiten om deze specifieke toetsversie aan te bieden, bestaat het risico dat er voor blinde leerlingen geen versie wordt ontwikkeld. De ontwikkeling van een versie van de doorstroomtoets voor blinde leerlingen zal daarom door de regering worden aanbesteed. Voor alle andere leerlingen die een beperking hebben maar die niet onder de Beleidsregel Ontheffingsgronden PO vallen geldt dat de marktpartijen voor deze leerlingen geschikte versies moeten aanbieden.

4 Caribisch Nederland

De Wet centrale eindtoets en leerling- en onderwijsvolgsysteem primair onderwijs in 2014 gold niet voor Caribisch Nederland, omdat de eilanden tijd nodig hadden om ervaring op te doen met de kerndoelen, opbrengstgericht werken en met het toetsen en volgen van leerlingen. Na een aantal jaar moest worden gezien of de scholen op Caribisch Nederland met gerichte wetgeving aan konden sluiten op de praktijk in Europees Nederland.

Het primair onderwijs op Bonaire, Saba en Sint Eustatius is op een gelijke manier ingericht als in Europees Nederland. Net als in Europees Nederland gelden kerndoelen, die naar de Caribische context zijn aangepast.⁶⁸ Waar het vo op Bonaire ook vergelijkbaar is met het vo in Europees Nederland, kennen de vo-scholen op Saba en Sint Eustatius een ander curriculum en andere examinering: het Caribbean Examinations Council (CXC).⁶⁹ Hier moet rekening mee worden gehouden bij het inrichten van een doorlopende leerlijn van het vo naar het vo op Saba en Sint Eustatius.

4.1 Huidige regelgeving: alleen LVS, zonder verplichte toetsen

Op dit moment geldt er voor de vo-scholen op Caribisch Nederland de verplichting een leerlingvolgsysteem te gebruiken waarin de vorderingen van de leerling op de basisvaardigheden worden bijgehouden.⁷⁰ Anders dan in Europees Nederland geldt geen verplichting om hiervoor genormeerde, door een onafhankelijke commissie erkende toetsen te gebruiken. Ook wordt niet verduidelijkt wat onder de basisvaardigheden valt, anders dan in Europees Nederland waarin wordt benoemd dat het hierbij in ieder geval gaat om toetsen op de gebieden van Nederlands en rekenen/wiskunde.⁷¹

De verplichting voor het afnemen van een toets aan het eind van de basisschool waarvan de uitkomst dient als tweede, onafhankelijke gegeven bij het schooladvies geldt niet voor de vo-scholen op Caribisch

⁶⁸ Besluit kerndoelen WPO BES.

⁶⁹ Tijdelijk besluit Saba Comprehensive School en Gwendoline van Puttenschool BES.

⁷⁰ Artikel 10, vierde lid, WPO BES.

⁷¹ Artikel 8, zesde en zevende lid, WPO.

Nederland. Po-scholen zijn ook niet verplicht een schooladvies op te stellen voor een leerling om de vo-school te adviseren over het volgens de po-school best passende niveau in het vo. De vo-school op Bonaire bepaalt op welk niveau een leerling op de middelbare school wordt geplaatst. Voor de vo-scholen op Saba en Sint Eustatius geldt dat alle leerlingen op hetzelfde niveau starten in CXC, tenzij zij naar het praktijkonderwijs gaan. De vo-school op Bonaire kan voor elke soort van scholen of schoolprofielen ook voorwaarden voor toelating opstellen.⁷²

Op Curaçao wordt aan het eind van de basisschool een toets afgenomen die uitspraken doet op de vakgebieden van Papiaments, Nederlands en rekenen. De Nederlandse Taalunie heeft daarnaast een jongerenevaluatie ontwikkeld die geschikt is voor het eind van de basisschool voor alle landen in het Caribisch gebied waarbij Nederlands in het onderwijs wordt onderwezen als een vreemde taal. Daarnaast werkt het CXC ook aan examens gebaseerd op het NVT. Op dit moment gebruiken alle Basis-scholen op Bonaire de IEP Eindtoets. Dit betekent dat er ook voldoende partijen met expertise zijn om een doorstroomtoets voor het po op Bonaire aan te bieden. De regering onderzoekt hoe kan worden gewaarborgd dat er een doorstroomtoets voor de basisscholen op Bonaire voor meerdere jaren wordt ontwikkeld, zodat voldoende data verzameld kunnen worden om de toets te kunnen normeren.

4.2 Geen verplichting eindtoets en schooladvies leidt tot knelpunten

De huidige regelgeving in de overgang van po naar vo in Caribisch Nederland heeft verschillende negatieve consequenties. Allereerst is het voor po-scholen op Caribisch Nederland moeilijker om opbrengstgericht te werken dan dit voor po-scholen in Europees Nederland is. Het ontbreken van een verplichting tot het afnemen van toetsen verbonden aan het LVS zorgt ervoor dat scholen minder goed inzicht hebben in de vorderingen die hun leerlingen maken op de verschillende onderdelen, ook over de tijd. Er bestaat geen prikkel voor marktpartijen om toetsen uit het LVS te ontwikkelen voor de vakgebieden die van belang zijn voor de scholen op Caribisch Nederland. Hierdoor kunnen scholen de vaardigheidsgroei van hun leerlingen op de voor Caribisch Nederland passende gebieden niet onafhankelijk volgen.

Het risico op kansengelijkheid bij leerlingen op Bonaire is groter dan voor leerlingen in Europees Nederland. Dit is een directe consequentie van het ontbreken van de verplichting een schooladvies te geven, bij alle leerlingen een doorstroomtoets af te nemen, en de uitslag van de doorstroomtoets te gebruiken als objectief, tweede gegeven bij het schooladvies. Hierbij wordt de druk op de kansengelijkheid vergroot omdat, anders dan in Europees Nederland, het schooladvies van de basisscholen in Bonaire niet bepalend is voor het niveau dat de leerling op de middelbare school volgt. De vo-school op Bonaire mag in haar overweging tot plaatsing op een bepaald niveau zelf bepalen welke gegevens zij gebruikt om haar besluit op te baseren.⁷³

4.3 Voorstellen voor Caribisch Nederland

Om bovengenoemde knelpunten op te lossen is het voorstel van de regering om de wetgeving rondom toetsen in het po op Caribisch Nederland meer gelijk te trekken aan de wetgeving rondom toetsen in het po in Europees Nederland. Hierdoor komt er minder druk op kansenge-

⁷² Artikel 64, eerste lid, WVO BES.

⁷³ Dit risico bestaat niet voor leerlingen die de overstap van po naar vo maken op Saba of Sint Eustatius, omdat alle leerlingen in het CXC op hetzelfde niveau starten.

lijkheid voor leerlingen op Bonaire, door alle leerlingen die de basisschool verlaten een schooladvies mee te geven. De kansengelijkheid wordt vergroot wanneer dit advies samen met de uitslag uit de doorstroomtoets het best passende niveau in het vo bepaalt. Daarnaast is het wenselijk dat basisscholen op Bonaire, Saba en Sint Eustatius gebruik kunnen maken van toetsen uit het LVS van erkende kwaliteit. Zo worden zij in staat gesteld de vorderingen van hun leerlingen voor de kernvakken objectief bij te houden en beter opbrengstgericht te werken.

In het wetsvoorstel wordt een onderscheid gemaakt tussen de bepalingen over het LVS, die voor alle BES-eilanden gelden, en de bepalingen over de doorstroomtoets, die alleen voor Bonaire gelden.

Voor alle BES-eilanden wordt voorgesteld om po-scholen verplicht toetsen verbonden aan het LVS te laten afnemen om de voortgang van hun leerlingen te monitoren, in ieder geval op de gebieden van:

- Papiaments, Nederlands en rekenen/wiskunde (Bonaire);
- Engels, Nederlands en rekenen/wiskunde (Saba en Sint Eustatius).

Net zoals voorgesteld voor Europees Nederland moeten de LVS-toetsen voor de BES-eilanden een erkenning van het CvTE ontvangen. Alleen met erkende toetsen voldoen de scholen aan de wettelijke verplichting uit de WPO BES over de LVS-toetsen.

Voor Bonaire geldt bovendien dat het schooladvies van de basisscholen leidend wordt bij de plaatsing in het vo. Po-scholen worden verplicht bij hun leerlingen een doorstroomtoets af te nemen, die de kennis en vaardigheden van de leerlingen meet op het gebied van Nederlandse taal, Papiaments en rekenen/wiskunde. Net als in Europees Nederland leidt een hoger toetsadvies tot een heroverweging en eventuele bijstelling van het schooladvies. Hierbij wordt nader onderzoek gedaan naar de mate van voorspellendheid van de verschillende onderdelen van de doorstroomtoets. Op basis van dit onderzoek wordt gekeken of alle onderdelen ook bijdragen aan het toetsadvies en in hoeverre zij hier voor meetellen. In schooljaar 2018–2019 gebruikten alle scholen op Bonaire de IEP eindtoets die ook door scholen in Europees Nederland worden afgenomen. Voor Bonaire moet een doorstroomtoets beschikbaar komen die een uitspraak doet over de kennis en vaardigheden van de leerlingen op het gebied van Papiaments, Nederlandse taal en rekenen. Er zal vanwege de schaalgrootte op Bonaire slechts één doorstroomtoets worden aangeboden. Die doorstroomtoets moet voldoen aan de criteria van het CvTE en ook een erkenning krijgen. Basisscholen op Bonaire hebben echter geen volledige keuzevrijheid: de bevoegde gezagsorganen zullen in gezamenlijk overleg tot een keuze moeten komen voor de doorstroomtoets die op het eiland zal worden afgenomen. Hier zal door de overheid financiering voor worden verstrekt.

De overheid bevordert zelf ook de beschikbaarheid van kwalitatief goede toetsen uit het LVS en een doorstroomtoets voor Caribisch Nederland. Vanaf schooljaar 2020/2021 financiert de regering de ontwikkeling van genormeerde toetsen Papiaments, Engels en NVT voor alle leerjaren in het po en de onderbouw van het vo.

4.4 Inhoud toetsen verbonden aan een LVS en doorstroomtoets Bonaire: Nederlands als Vreemde Taal

Anders dan in Europees Nederland wordt het Nederlands op Bonaire, Saba en Sint Eustatius onderwezen als vreemde taal.⁷⁴ De reden hiervoor is dat de Nederlandse taal in het Caribisch gebied voor de meeste

⁷⁴ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-897607.pdf>.

leerlingen een vreemde taal is en de taalontwikkeling van een vreemde taal een weloverwogen didactische aanpak vereist. Nederlands als Vreemde Taal (NVT) gebruikt het Europees Referentiekader als referentiekader.⁷⁵ De voor Europees Nederland ontwikkelde toetsen uit het LVS zijn gebaseerd op het Referentiekader Meijerink, en daarmee onvoldoende geschikt voor de scholen op Caribisch Nederland.

4.5 Toezicht leerresultaten en evaluatie

Het voorstel is ook om in dit wetsvoorstel een bepaling toe te voegen aan de WPO BES, vergelijkbaar met artikel 10a WPO, waarmee op termijn de uitslag van de doorstroomtoets kan worden meegenomen in de beoordeling van de leerresultaten door de inspectie om te komen tot een oordeel «zeer zwak» over de onderwijskwaliteit van de school. Voor Bonaire zullen de resultaten van de afgelegde doorstroomtoetsen meetellen in die beoordeling. Voor Saba en Sint Eustatius geldt deze bepaling voor de resultaten uit de LVS-toetsen die de scholen bij leerlingen in het laatste leerjaar afnemen. Deze bepaling zal niet tegelijkertijd met de overige artikelen uit de WPO BES in werking treden. In de WPO BES wordt ook een evaluatiebepaling opgenomen. Vier jaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal worden gezien of de eilanden voldoende ervaring hebben kunnen opdoen met het LVS en de doorstroomtoetsen. Daarna zal worden bepaald of, en op welk moment, de bepaling over de leerresultaten in werking kan treden. In het overgangsrecht wordt opgenomen dat de leerresultaten die na inwerkingtreding van dit artikel worden meegenomen, de leerresultaten zijn die de school na inwerkingtreding heeft behaald. Dit betekent dat de leerresultaten op basis van de doorstroomtoetsen worden meegenomen door de inspectie nadat er in drie schooljaren na de inwerkingtreding door de scholen een doorstroomtoets is afgenomen.

5 Administratieve lasten en regeldruk

Onder administratieve lasten worden de kosten verstaan om te voldoen aan informatieverplichtingen aan de overheid, voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid. Administratieve lasten komen voort uit het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie. De kosten en besparingen als gevolg van dit besluit zijn in kaart gebracht met het standaardkostenmodel (SKM), dat is opgesteld door het Ministerie van Financiën.⁷⁶

Bij de voorbereiding van deze wetswijziging is nagegaan of sprake is van administratieve lasten. De regering voorziet dat hieraan geen structurele of eenmalige administratieve lasten zijn verbonden omdat er geen informatieverplichtingen aan de overheid mee gemoeid zijn.

Wat betreft de aanpassingen voorgesteld in paragraaf 2 geldt dat een impactanalyse is uitgevoerd naar het nut, de wenselijkheid en de consequenties van één aanmeldmoment in het vo. Hieruit blijkt dat scholen de bestaande procedure voor het plaatsen van leerlingen op vo-scholen eenmalig moeten wijzigen om aan te blijven sluiten bij de nieuwe wettelijke kaders. Daarnaast blijkt dat de administratieve lasten voor het vo dalen. Zij krijgen alle aanmeldingen en gegevens op één moment binnen, en hoeven niet op een later moment nog leerlingen na te plaatsen. Met dit voorstel wordt verder door het handhaven van de volgorde van eerst het schooladvies en dan de eindtoets tegemoet

⁷⁵ www.erk.nl.

⁷⁶ www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2008/06/16/meten-is-weten-ii

gekomen aan de wens van het po om de regeldruk minimaal gelijk te houden.

Wat betreft de aanpassingen voorgesteld in paragraaf 3 geldt dat het CvTE en Stichting Cito jaarlijks extra tijd kwijt zijn aan hun nieuwe taken. Hier staat tegenover dat zij jaarlijks minder tijd kwijt zijn aan het aanbieden en ontwikkelen van de Centrale Eindtoets.

Adviescollege toetsing regeldruk (ATR)

Op 2 april 2020 heeft het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) op verzoek van de Minister advies uitgebracht over het wetsvoorstel. ATR concludeert dat nut en noodzaak van het wetsvoorstel afdoende zijn onderbouwd. Zij geeft nog vier aanbevelingen, die hieronder kort worden besproken.

Aanmeldmoment vo

ATR adviseert om enige spreiding te realiseren door verruiming van de termijn voor de aanmeldingen voor het vo. Dit signaal is ook gegeven in de internetconsultatie. Het aanmeldmoment zal inderdaad niet op één dag plaatsvinden. Beoogd wordt dat leerlingen zich gedurende een week kunnen aanmelden.

Overstappen van aanbieder i.v.m. vervallen Centrale Eindtoets

Ook adviseert ATR toe te lichten wat de eventuele impact is voor scholen in het geval zij moeten overstappen van de Centrale Eindtoets naar een andere aanbieder van een doorstroomtoets. Scholen die overstappen van de Centrale Eindtoets naar een andere doorstroomtoets zullen moeten nagaan welke aanbieder het beste past bij hun missie en visie. Dit kunnen scholen doen door informatie te vergaren en intern tot een keuze te komen. Dit is een eenmalige, kleine werkdrukverhoging, maar uit het evaluatieonderzoek van Oberon bleek dat po-scholen de keuzevrijheid juist erg waarderen. Het overstappen zelf vormt geen extra administratieve last, omdat scholen zich ieder jaar moeten inschrijven en er geen kosten zijn verbonden aan een doorstroomtoets.

Aanvullend aan het advies van ATR wordt opgemerkt dat het vervallen van de Centrale Eindtoets een extra gevolg heeft. Op dit moment ontvangen scholen die, na herinnering van DUO, geen keuze maken voor een eindtoetsaanbieder, automatisch de Centrale Eindtoets. Dit is met voorliggend wetsvoorstel niet meer mogelijk, waardoor voortaan door vroegtijdige signalering door DUO en via eventuele handhaving door de inspectie zal worden gecontroleerd of elke school een doorstroomtoets kiest.

Calamiteitentoets

Ten derde adviseert het ATR te zorgen voor heldere, werkbare afspraken met private aanbieders en onderwijsinstellingen, voor het geval zich een landelijke calamiteit voordoet. Deze afspraken zullen in de uitwerking van dit wetsvoorstel worden gemaakt.

Regeldruk

Tot slot adviseert het ATR op vijf onderdelen de regeldruk kwalitatief en kwantitatief in beeld te brengen, conform de Rijksbrede methodiek.

- Het eerste onderdeel is het aanpassen van de procedure voor het opstellen van het schooladvies en het vastleggen hiervan in de

schoolgids. De hiervoor gemaakte kosten zijn eenmalig. De kosten hiervoor worden geraamd op € 675 per school (15 uur * uurtarief € 45). Dit wetsvoorstel is van toepassing op alle bekostigde en niet-bekostigde scholen in het primair en speciaal onderwijs in Europees en Caribisch Nederland. Dit betreft 6.750 scholen in 2019. De totale geschatte administratieve last komt hiermee uit op iets meer dan € 4,5 miljoen voor po-scholen.

- Ten tweede moet ook in het vo de procedure eenmalig worden aangepast, wat een eenmalige investering vereist. Deze investering is vanwege de omvang van de vo-scholen groter en wordt geraamd op € 1.125 per school (25 uur * uurtarief € 45). Uitgaande van 1450 instellingen in het vo in 2019 levert dit een eenmalige kostenpost op van iets meer dan € 1,6 miljoen. Hieruit volgt wel een structurele besparing doordat de vo-scholen de aanmeldingen in één in plaats van twee rondes kunnen verwerken. Deze wordt geraamd op € 450 per school (10 uur * uurtarief € 45) en op een totaal van € 652.500. De regeldruk voor de leerlingen met een bijstelling (in 2019 bijna 10% van het totaal aantal leerlingen) neemt af en dit levert voor ouders en leerlingen twee uur minder werk op. Volgens de methodiek levert dit dan een besparing op van € 30 per leerling. Uitgaande van 180.000 leerlingen per jaar waarvan 10% een bijstelling kreeg, levert dat een structurele besparing op van € 540.000.
- Daarnaast zijn er voor de scholen die nu nog gebruik maken van de Centrale Eindtoets eenmalige kosten in het bepalen naar welke doorstroomtoets zij overstappen. Deze kosten worden geraamd op € 225 per school (5 uur * uurtarief € 45). In 2019 gebruikte de helft van de po-scholen de Centrale Eindtoets, waarmee 3375 scholen deze kosten zullen maken voor een totaal van € 760.000.
- Als laatste zijn de gevolgen van de herziening van de bestaande subsidieregeling voor toetsen van private aanbieders nog niet in beeld zijn gebracht. Bij deze herziening wordt beoogd dat de methodiek voor het aanvragen en ontvangen van subsidie voor de aanbieders gelijk blijft, waardoor er geen gevolgen zijn over de regeldruk.

In totaal wordt met dit wetsvoorstel een eenmalige investering gevraagd van iets minder dan € 7 miljoen. Dit levert een structurele besparing op van bijna € 1,2 miljoen per jaar.

6 Advies en consultatie

6.1 Internetconsultatie

Dit wetsvoorstel is van 22 februari 2020 tot en met 22 maart 2020 in internetconsultatie geweest. In de consultatie is aan de respondenten gevraagd welke kansen en welke knelpunten zij bij het wetsvoorstel zien. Voor de knelpunten is bovendien om suggesties gevraagd om deze weg te nemen. Op de consultatie zijn 179 reacties binnengekomen. Van deze reacties waren er negen van vertegenwoordigersorganisaties, te weten: PO-Raad, VO-raad, Ouders & Onderwijs, GEU, SLO, LECSO, AVS, VGS (Vereniging voor Gereformeerd Schoolonderwijs), VOO (Vereniging voor Openbaar Onderwijs), VBS (Vereniging voor algemene bijzondere scholen). De overige reacties waren van individuen, over het algemeen leerkrachten, schoolleiders of onderwijsbestuurders.

De reacties concentreren zich op vijf thema's, die hieronder kort worden toegelicht:

- a. Eén aanmeldmoment en de volgorde en planning van andere momenten in de overgang van po naar vo;
- b. De invloed van het nieuwe tijdspad op de onderwijstijd voor én na de doorstroomtoets;

- c. Langetermijnvisie overgang po-vo;
- d. De vergelijkbaarheid van en keuzevrijheid tussen de doorstroomtoetsen; en
- e. Toetstraining en het gebruik van de doorstroomtoets in de beoordeling van de onderwijskwaliteit van scholen door de inspectie.

Per thema wordt hierna kort beschreven hoe de aandachtspunten uit de internetconsultatie mee zijn genomen in het wetsvoorstel, dan wel waarom daarvan is afgezien. Voor het volledige verslag wordt verwezen naar www.internetconsultatie.nl.

a. Eén aanmeldmoment en volgorde en planning in overgang po-vo

De meerderheid van de respondenten is positief over het voorstel om voor het vo één aanmeldmoment vast te leggen. Hierdoor kan het vo alle aanmeldingen tegelijk verwerken en is er voor alle leerlingen op hetzelfde moment duidelijkheid. De doorstroomtoets wordt daarmee even belangrijk voor alle leerlingen, omdat de bijstelling plaatsvindt voordat een leerling zich aanmeldt voor het vo. Hoewel het om een relatief kleine groep gaat die een bijstelling krijgt, zoals een aantal respondenten aangeeft, gaat het vaak om een kwetsbare leerlingen die met één aanmeldmoment meer kansen krijgen.

Uit de reacties blijkt bovendien dat het voorkeursmoment voor aanmelding voor vo-scholen half maart is. Po-scholen hebben de aanmelding liever zo laat mogelijk in het schooljaar. Deze signalen komen overeen met de resultaten van de impactanalyse over één aanmeldmoment.

Overigens bleek uit verschillende reacties dat de respondenten vragen hadden bij het aanmeldmoment, omdat dat slechts op één dag zou kunnen. Aan deze kritiek wordt tegemoet gekomen: aanmelden voor het vo zal gedurende een week kunnen. Dit wordt nader uitgewerkt bij amvb.

Pro en lwoo

Speciale aandacht werd door een aantal respondenten gevraagd voor scholen voor praktijkonderwijs (pro-scholen) en vmbo-scholen die leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) aanbieden. Omdat voor deze leerlingen een toelaatbaarheidsverklaring (tlv) moet worden aangevraagd, zou dit tot uitvoeringsrisico's kunnen leiden, zo gaven de respondenten aan. Dit risico wordt onderkend, maar voor pro en lwoo wordt in dit kader geen uitzondering gemaakt. Uit gesprekken met de sectororganisaties blijkt dat in groep 7 en groep 8 al gestart wordt met het contact tussen de basisschool, praktijkonderwijsschool of vmbo-school met lwoo en het samenwerkingsverband. Door middel van tijdige voorbereiding kan ook de tlv op tijd worden afgegeven, zodat een leerling zich op tijd kan aanmelden. In het eerste schooljaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel wordt daarin ondersteuning geboden door de VO-raad. Mocht het tijdig aanmelden niet lukken, dan kan een leerling zich aanmelden via de reguliere procedure die ook geldt voor een aanmelding in een ander leerjaar.

Volgorde schooladvies-doorstroomtoets

Verschiedende reacties, waaronder de PO-raad en de VO-raad, pleiten ervoor om de doorstroomtoets af te nemen voorafgaand aan het schooladvies. Anderzijds geven Ouders & Onderwijs, VOO en de meerderheid van de individuele respondenten aan dat zij de huidige volgorde willen handhaven. Zoals ook in paragraaf 2.4 is aangegeven, zijn

alle voor- en nadelen van de volgorde schooladvies-doorstroomtoets gewogen en wordt ervoor gekozen om deze volgorde te behouden.

b. Onderwijstijd

De opmerkingen over onderwijstijd gaan over het moment van de afname van de doorstroomtoets, die naar aanleiding van dit wetsvoorstel vervroegd zal worden, en de resterende onderwijstijd na de afname van de doorstroomtoets.

Onderwijstijd voor de doorstroomtoets

Leerkrachten geven aan dat het afnemen van de doorstroomtoets begin februari tot knelpunten leidt, omdat een meerderheid van de scholen in die periode (januari-februari) ook de zogeheten «midden groep 8 toets» afneemt. Dit is een onderdeel van het LVS van Cito B.V. Deze toets zou dan niet kunnen worden meegenomen in het schooladvies. Hierover zullen gesprekken worden gevoerd met de aanbieders van LVS-toetsen, zodat het LVS blijft aansluiten op de eerdere afname van de doorstroomtoets. Bovendien geven de respondenten aan dat het moeilijk is om alle lesstof te behandelen als de doorstroomtoets voortaan twee maanden eerder wordt afgenomen. Een doorstroomtoets meet echter de kennis en vaardigheden die de leerling tijdens alle acht leerjaren van de basisschool heeft opgedaan. Om aan deze zorgen tegemoet te komen, zal echter vanaf de afname van de doorstroomtoets worden gekeken of er verschillen optreden ten opzichte van de normering. Mogelijk leidt dat tot aanpassing van de normering. Als laatste worden zorgen geuit over leerlingen die aan het einde van groep 8 nog een sprong in hun ontwikkeling doormaken, maar die vooruitgang niet kunnen laten zien bij een eerdere afname van de doorstroomtoets. Onderzoek toont echter aan dat de grootste ontwikkeling van de vaardigheden plaatsvindt tussen eind groep 7 en midden groep 8. Als de leerprestaties van groep 6 en 7 echter worden meegenomen in het schooladvies, geeft dit een goede indicatie van de toetsscore. De resultaten gaan niet verder omhoog bij een latere afname van de eindtoets.⁷⁷

Enkele respondenten uitten zijn of haar zorgen dat er in februari meer kinderen ziek zijn dan in april. Leerlingen die ziek zijn tijdens het reguliere afnamemoment, kunnen de doorstroomtoets tot drie weken daarna kunnen inhalen.

Onderwijstijd na afname doorstroomtoets

Een klein deel van de respondenten geeft aan dat het moeilijker is om de onderwijstijd in groep 8 nuttig te besteden na de afname van de doorstroomtoets. Uit een aanvullend onderzoek onder leraren van de OCW-lerarencommunity blijkt dat deze zorg onder leerkrachten gedeeld worden, maar dat leraren ook goed hun eigen professionaliteit kunnen aanwenden om de leerlingen toch gemotiveerd te houden. Op dit punt worden daarom geen aanvullende maatregelen voorgesteld.

Werkdruk

Respondenten uit het po vragen aandacht voor de mogelijke werkdruk in de periode dat het schooladvies moet worden opgesteld, de doorstroomtoets moet worden afgenomen en het schooladvies moet worden heroverwogen en bijgesteld. Respondenten uit het vo vragen aandacht voor de mogelijke werkdruk in de periode dat zij alle aanmeldingen in één

⁷⁷ <https://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/212248/rapport-r1874.pdf>

keer moeten verwerken. De regering onderkent deze zorgen en wil in samenwerking met de sectororganisaties voorbeeldplanningen delen.

c. Langetermijnvisie overgang po-vo

De reacties op de wijziging van de naam van de eindtoets naar doorstroomtoets zijn wisselend. Een minderheid van de respondenten geeft aan dat alleen een naamswijziging niet tot wijziging in de positie van de toets leidt, maar een meerderheid vindt de term «doorstroomtoets» een goede eerste stap in een meer doorlopende overgang van po naar vo. Tegelijkertijd geven zowel de sectororganisaties als ook een meerderheid van de respondenten dat de naamswijziging pas het begin is in het verbeteren van de overgang van po naar vo. Op dit moment worden echter geen verdergaande wijzigingen op dit punt voorgesteld. De regering weegt hier ook in mee dat een aantal respondenten de voorkeur heeft om helemaal geen wijzigingen door te voeren.

d. De vergelijkbaarheid en keuzevrijheid tussen de doorstroomtoetsen

Enkele respondenten gaven aan dat zij zorgen hebben over de vergelijkbaarheid van de verschillende doorstroomtoetsen. In een stelsel waarin keuzevrijheid wordt gegarandeerd is een consequentie dat de toetsen, en daarmee de toetsadviezen, nooit volledig gelijk aan elkaar zullen zijn. Wel zet de overheid stappen om de vergelijkbaarheid zo veel mogelijk te garanderen, zoals ook de PO-Raad opmerkt over de rol van kwaliteitsbewaker bij het CvTE. Ook dragen de zogeheten ankeropgaven die in alle eindtoetsen zitten bij aan het verbeteren van de vergelijkbaarheid. De PO-Raad merkt op dat er geen calamiteitentoeets meer is, omdat met dit wetsvoorstel de Centrale Eindtoets wordt afgeschaft. Dit advies om te zorgen voor een terugvaloptie wordt ter harte genomen en een dergelijke toets zal gereed zijn op het moment van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

Over het bestaan van keuzevrijheid voor scholen zijn de reacties wisselend. Het hanteren van verschillende toetsen kan voor vo-scholen bijvoorbeeld het interpreteren van de resultaten moeilijker maken. Sommige respondenten pleitten dan ook voor de invoering van een overheidstoets. Uit andere reacties en uit de evaluatie van Oberon blijkt echter dat veel scholen en onderwijsprofessionals waarde hechten aan het bestaan van keuzevrijheid. Die keuzevrijheid wordt met dit wetsvoorstel daarom gehandhaafd.

De GEU maakt nog een aantal opmerkingen over de markt voor toetsaanbieders. In de eerste plaats wordt aangegeven dat het wenselijk zou zijn om de huidige subsidieregeling voor aanbieders van LVS-toetsen en eindtoetsen voort te zetten. Het voorstel is inderdaad om de toetsaanbieders te blijven ondersteunen door middel van een subsidie. Het is bovendien niet verplicht om het LVS en de doorstroomtoets van dezelfde aanbieder af te nemen; scholen hebben hierin ook keuzevrijheid, wat ook een aandachtspunt van SLO is. Voorts geeft de GEU aan dat LVS-toetsen voor een langere periode erkend kunnen worden dan de voorgestelde zeven jaar. Besloten is om te komen tot een erkenning van tien jaar, met een tussentijdse controle na vijf jaar. Als laatste is het overgangsrecht aangevuld, zodanig dat LVS-toetsen die een positief kwaliteitsoordeel van de Expertgroep toetsen PO hebben ontvangen, worden geacht tot vijf jaar na de afgifte van dit kwaliteitsoordeel ook erkend te zijn door het CvTE. De GEU geeft aan dat het in het jaar van de inwerkingtreding van de taken van het CvTE haalbaar is om op 15 juli de nieuwe doorstroomtoetsen in te dienen voor toelating in het volgende afnamejaar en op 15 augustus de verantwoording voor de eindtoets van de afgelopen afname in te dienen. Het CvTE onderzoekt de haalbaarheid van deze data.

e. Toetstraining en de beoordeling door de inspectie

Een meerderheid van de respondenten geeft aan dat naar hun mening met het huidige voorstel toetstraining niet wordt tegengegaan. Vermoende ouders zouden die training bij een tegenvallend pre-advies in groep 7 dat ook al in kunnen kopen. Dit wetsvoorstel kan toetstraining niet volledig voorkomen, maar geeft wel een eerste stap in de goede richting door het schooladvies en de doorstroomtoets sneller op elkaar te laten volgen.

Als laatste vindt een klein deel van de respondenten dat de inspectie de resultaten van de doorstroomtoets gebruikt in haar beoordeling van de leerresultaten van scholen. Dit gebeurt nu ook al voor de eindtoets. De inspectie heeft deze zorgen inmiddels ter harte genomen in de herziening van haar onderwijsresultatenmodel.⁷⁸

6.2 Consultatie Caribisch Nederland

De po en vo scholen van Bonaire, Saba en Sint Eustatius zijn gelijktijdig met de internetconsultatie geconsulteerd over de onderdelen van het wetsvoorstel die betrekking hebben op BES-eilanden. De scholen op de eilanden waren enthousiast over de aanscherping van de verplichtingen rondom LVS-toetsen. Ook waren ze positief over de rol van het CvTE als kwaliteitsbewaker hierbij. De scholen op Bonaire waren ook positief over de voorstel van het schooladvies en de doorstroomtoets. Een vraagstuk dat verdere uitwerking behoeft is in hoeverre de vragen over Papiaments in de doorstroomtoets bijdragen aan het toetsadvies. Dit vraagstuk is benoemd in hoofdstuk 4 «Caribisch Nederland» in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel. Daarnaast heeft de consultatie ertoe geleid dat de doorstroomtoets voor Saba en Sint Eustatius uit het wetsvoorstel is geschrapt. Alle leerlingen starten in het vo op Saba en Sint Eustatius op hetzelfde niveau in het CXC, tenzij zij naar praktijkonderwijs gaan. Een doorstroomtoets eind basisonderwijs lijkt voor deze eilanden dus niet passend. De aanscherping op de verplichting van de LVS-toetsen volstaat.

7 Uitvoering, toezicht en handhaving

Dit wetsvoorstel is voorgelegd aan zowel de het CvTE als aan de Dienst Uitvoering onderwijs (DUO) voor een toets op de uitvoerbaarheid. Beide instanties hebben geoordeeld dat het wetsvoorstel uitvoerbaar is.

DUO kan het vervallen van de Centrale Eindtoets en de invoering van de doorstroomtoets per 1 augustus 2022 realiseren. De consequenties van het vervallen van de CET en de invoering van de doorstroomtoets zijn uitvoerbaar en de benodigde aanpassingen in systemen en processen zijn haalbaar en maakbaar. DUO benoemt dat in hun uitvoeringstoets de optie niet is meegenomen om als DUO de logistiek en organisatie van de calamiteitentoets te verzorgen. Indien deze taak wel bij DUO wordt belegd vraagt dit een separate uitvoeringstoets.

De uitvoeringstoets van DUO heeft geleid tot één wijziging van het wetsvoorstel. Voor Caribisch Nederland wordt het oordeel «zeer zwak» van de inspectie opgenomen in de Wet op het onderwijstoezicht. Deze onderdelen zullen echter pas in werking treden als scholen in Caribisch Nederland goed kunnen omgaan met de LVS-toetsen en, voor wat betreft Bonaire, de doorstroomtoets.

⁷⁸ Kamerstukken II 2019/20, 31 293, nr. 434.

In het kader van het geïntegreerde toezicht is de uitvoeringstoets van DUO ook uitgezet bij de inspectie en bij de Accountantsdienst Rijk (ADR). De inspectie noemt als aandachtspunt de schijn van belangverstrengeling bij de taken van Cito. Dit is meegenomen in de toelichting. De ADR heeft niet op de uitvoeringstoets gereageerd.

Ook het CvTE en Stichting Cito hebben het voorstel beoordeeld op uitvoerbaarheid. Dit heeft tot enkele aanpassingen van de memorie van toelichting geleid. Zo is verhelderd dat het CvTE de normering van de doorstroomtoetsen gaat vaststellen, waardoor de vergelijkbaarheid van toetsadviezen van de verschillende toetsen wordt vergroot. De keuzevrijheid in doorstroomtoetsen betekent echter dat er binnen een bepaalde onzekerheidsmarge altijd kleine verschillen kunnen blijven bestaan. Daarnaast is in de paragraaf over Caribisch Nederland aangescherpt dat de normen van doorstroomtoets voor Bonaire geen directe link hebben met de doorstroomtoetsen die in Europees Nederland worden gebruikt, aangezien de toetsen gedeeltelijk andere inhoudelijke domeinen toetsen.

De uitvoeringsconsequenties die door Stichting Cito in kaart zijn gebracht hebben geleid tot enkele aanpassingen van de memorie van toelichting. In de paragraaf over Caribisch Nederland is beschreven dat er onderzoek moet worden gedaan naar de voorspellende waarde van prestaties van leerlingen op Papiaments voordat dit onderdeel bij kan dragen aan het Toetsadvies van de doorstroomtoetsen Bonaire. Ook wordt in de memorie van toelichting zodanig aangepast dat daar gesproken werd over «Cito-Eindtoets» of «Cito-toets» voortaan «de Eindtoets Basisonderwijs van Cito» is opgenomen.

8 Financiële gevolgen

Het wetsvoorstel heeft financiële gevolgen voor zowel het CvTE, Stichting Cito als voor DUO. Het CvTE verwacht door het verdwijnen van de Centrale Eindtoets structureel € 441.000,- uit te sparen. De nieuwe taken die het CvTE krijgt vragen om een eenmalige investering van € 100.000,- en een structurele bekostiging tussen de € 401.000,- en € 421.000,-. Het CvTE beschrijft een voorbehoud voor mogelijk aanvullende kosten voor werkprocessen die nu nog niet in beeld kunnen worden gebracht.

Stichting Cito verwacht dat als gevolg van het wetsvoorstel de benodigde formatie zal teruglopen van 26,3 fte in 2020 naar 7,8 fte in 2023. Een deel van de personele frictie zal via verloop worden opgevangen. Daarnaast wordt geschat dat de frictiekosten tussen de 1 en 1,2 miljoen euro zullen bedragen.

DUO verwacht vanaf 2023 in het nieuwe stelsel jaarlijks structureel € 16.000 kwijt te zijn. Dit t.o.v. de normale reguliere kosten van € 2.424.000,- (op basis van de managementafspraken voor 2020 en 2021). Dit komt neer op een structurele besparing van € 2.408.000,- per jaar.

9 Monitoring en evaluatie

Ontwikkelingen op het gebied van kansengelijkheid worden in het onderwijs jaarlijks gemonitord door de inspectie. De inspectie rapporteert hierover in haar Staat van het Onderwijs. De inspectie heeft daarbij speciale aandacht voor de overgangsmomenten, zoals van po naar vo met daarbij behorend het schooladvies en de eindtoets. Ter ondersteuning van deze monitoring zal Stichting Cito jaarlijks worden gevraagd in hoeverre wijzigingen in het stelselbeeld kunnen worden verklaard door andere factoren dan de beheersingsniveaus van de leerlingen in groep 8. In haar rapportage in de Staat van het Onderwijs kijkt de inspectie ook naar de

hoogte van de schooladviezen en naar de kans op bijstelling van het schooladvies in relatie tot SES. Daarnaast worden jaarlijks via de website onderwijsincijfers.nl algemene data gepubliceerd over bijvoorbeeld: de verdeling van de schooladviezen; de ontwikkeling van het aandeel brede schooladviezen; de vergelijking tussen het toetsadvies en het schooladvies; en de ontwikkelingen in het aandeel heroverwegingen en het aandeel bijstellingen. Via deze route zullen de effecten van deze wetswijziging worden gemonitord. Indien er opvallende resultaten uit voortkomen, wordt hierover gerapporteerd aan de Tweede Kamer.

Daarnaast zullen de effecten voor de toepassing in Caribisch Nederland worden geëvalueerd. Het voorstel is om hiertoe een evaluatiebepaling in de WPO BES op te nemen waarin staat dat deze onderdelen van dit wetsvoorstel na vier jaar worden geëvalueerd.

II. Artikelsgewijs

Bij de wijzigingen in de artikelen I, III en IV is uitgegaan van de tekst van de wet zoals deze luidt na inwerkingtreding van de Wet van 1 juli 2020 tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het onderwijstoezicht en enkele andere wetten in verband met actualisering van de deugdelijkheidseisen, het daarmee samenhangende onderwijstoezicht en vermindering van administratieve verplichtingen in het funderend onderwijs, alsmede reparatie van wetstechnische gebreken (actualisering deugdelijkheidseisen funderend onderwijs) (Stb. 2020, 235).

Artikel I. Wijziging Wet op het primair onderwijs

Onderdelen A, B, C, E, F en K

Deze onderdelen regelen het vervallen van de artikelen of artikelleden over het LVS en de Centrale Eindtoets. Het gaat voor wat betreft het LVS om artikel 8, zevende lid, WPO. Deze bepalingen worden aangepast en overgeheveld naar paragraaf 6 over Toetsing in het basisonderwijs en doorstroom voortgezet onderwijs (zie hierna). De overige leden van artikel 8 WPO worden vernummerd. Ook de verwijzingen in de artikelen 11 en 12, vierde lid, onderdeel a, WPO, naar artikel 8, zesde en zevende lid, WPO en de vernummerde leden worden aangepast.

Voorts vervalt artikel 9b WPO over de Centrale Eindtoets. Dit artikel komt in aangepaste vorm terug in paragraaf 6 over Toetsing in het basisonderwijs en doorstroom voortgezet onderwijs (zie hierna). Dit geldt ook voor artikel 9c WPO dat een voorhangbepaling bevat voor de amvb die op grond van artikel 8, zevende lid, of artikel 9b, achtste en negende lid, WPO wordt vastgesteld. Artikel 9c vervalt en de inhoud wordt verplaatst naar artikel 3a, vierde lid, Wet CvTE.

Onderdeel D

Artikel 10a WPO gaat over zeer zwak onderwijs. Op basis van het derde lid worden de leerresultaten van een school jaarlijks beoordeeld op basis van de resultaten van de Centrale Eindtoets of andere eindtoetsen, op het gebied van Nederlandse taal en rekenen en wiskunde. Het derde lid wordt opnieuw vastgesteld. Er wordt voortaan gesproken over doorstroomtoetsen. Ook worden de leerlingen van wie het resultaat op de doorstroomtoets niet meetelt in de leerresultaten in een opsomming opgenomen. Dit is geen inhoudelijke wijziging.

Onderdeel G

Aan artikel 13, eerste lid, wordt een onderdeel toegevoegd dat regelt dat het bevoegd gezag in de schoolgids moet opnemen welke procedure een school volgt voor het opstellen van het schooladvies en definitieve schooladvies. Door deze procedure toe te voegen aan de schoolgids is voor ouders duidelijk op welke wijze het schooladvies tot stand komt. Dit onderdeel schrijft niet voor welke gegevens een school moet gebruiken bij het opstellen van het schooladvies, maar heeft als doel voor ouders en leerlingen duidelijk te maken op welke wijze het schooladvies op de betreffende school tot stand komt en hoe de betreffende leerling en zijn of haar ouders op de hoogte worden gesteld van het schooladvies.

Onderdeel H

Artikel 41, tweede lid, WPO regelt dat ouders een school om vrijstelling kunnen vragen voor bepaalde onderwijsactiviteiten. De Centrale Eindtoets of andere eindtoetsen zijn daarvan uitgezonderd. Deze bepaling wordt zodanig gewijzigd dat over doorstroomtoetsen gesproken wordt.

Onderdeel I

Met dit onderdeel wordt artikel 42 WPO opnieuw vastgesteld. In dit artikel wordt alleen een bepaling opgenomen over het onderwijskundig rapport, dat wordt opgesteld indien een leerling de school verlaat en naar een andere school voor primair onderwijs gaat, of wanneer een leerling na groep 8 doorstroomt naar het voortgezet onderwijs. De bepalingen over het schooladvies worden aangepast en verplaatst naar paragraaf 6 over toetsing in het basisonderwijs en doorstroom naar het voortgezet onderwijs. Het schooladvies blijft onderdeel van het onderwijskundig rapport.

Voorts wordt artikel 42, eerste lid, laatste volzin, aangepast conform de Aanwijzingen voor de regelgeving. Voortaan wordt gesproken over «regels» in plaats van «voorschriften». Bovendien wordt de toevoeging «nadere» voor «regels» geschrapt, omdat het artikel geen inhoudelijke regels stelt over wat er in het onderwijskundig rapport wordt opgenomen (vergelijk Aanwijzing 2.29 van de Aanwijzingen voor de regelgeving). Alle regels over het onderwijskundig rapport staan in de amvb waar artikel 42 WPO de grondslag voor biedt. De betreffende amvb is het Besluit uitwisseling leer- en begeleidingsgegevens. Verder wordt het derde lid, dat een nahangprocedure bevat, vernummerd tot tweede lid en aangepast conform de daarvoor geldende formulering uit de Aanwijzingen voor de regelgeving (Aanwijzing 2.37).

Onderdeel J

In de WPO wordt aan hoofdstuk I, titel II, afdeling 1, een paragraaf toegevoegd. Paragraaf 6 gaat over toetsing in het basisonderwijs en doorstroom naar het voortgezet onderwijs. In deze paragraaf worden bepalingen gebundeld die gaan over de LVS-toetsen, de doorstroomtoets en het schooladvies.

Artikel 45b WPO

Het nieuwe artikel 45b WPO gaat over welke toetsen in het basisonderwijs verplicht moeten worden afgenomen. In de eerste plaats zijn dat de toetsen die verbonden zijn aan het LVS dat scholen gebruiken. Artikel 8, zesde en zevende lid, WPO worden terminologisch gewijzigd en overgeheveld naar artikel 45b, eerste en tweede lid, WPO. De bepalingen worden

zo aangepast dat duidelijk wordt dat het gaat om de toetsen die verbonden zijn aan het LVS-systeem. Scholen gebruiken een LVS. Aan dat LVS zijn toetsen verbonden, die door het CvTE zijn erkend als toets. De toetsen meten in elk geval de kennis en vaardigheden van de leerlingen op het gebied van Nederlandse taal en rekenen en wiskunde, aan de hand van de geldende referentieniveaus.

De tweede toets in artikel 45b WPO is een doorstroomtoets, die een leerling in het laatste leerjaar van het basisonderwijs aflegt. Deze toets, die wordt opgenomen in het derde en vierde lid, moet zijn erkend door het CvTE als doorstroomtoets. Een doorstroomtoets meet de kennis en vaardigheden van leerlingen op het gebied van Nederlandse taal en rekenen en wiskunde, op basis van de geldende referentieniveaus. Het bevoegd gezag kan ook een doorstroomtoets afnemen op de kennisgebieden aardrijkskunde, geschiedenis en natuur, waaronder biologie (artikel 9, tweede lid, onderdelen a, b en c).

Voor wat betreft een doorstroomtoets wordt een aantal wijzigingen voorgesteld ten opzichte van artikel 9b WPO over de Centrale Eindtoets. In de eerste plaats wordt de naam van de toets gewijzigd van «eindtoets» naar «doorstroomtoets». De term «doorstroomtoets» past bij het doel van de regering om de overgang van po naar vo minder zwaarwegend te maken. Ten tweede wordt geen onderscheid meer gemaakt tussen «centrale eindtoets» en «andere eindtoets», omdat alle doorstroomtoetsen door marktpartijen worden aangeboden. De Centrale Eindtoets, die door de overheid wordt aangeboden, komt te vervallen. Ten derde is het voortaan niet meer de Minister die het gebruik van andere eindtoetsen toelaat op advies van een onafhankelijke commissie (de Expertgroep toetsen PO), maar moet een doorstroomtoets erkend zijn door het CvTE. Met een door het CvTE erkende doorstroomtoets voldoen scholen aan de wettelijke eis van artikel 45b, derde lid, WPO.

In artikel 9b, eerste lid, zijn ook de afnamedata voor de centrale eindtoets opgenomen: tussen 15 april en 15 mei. Voorgesteld wordt om voor het afnamemoment te vervroegen naar de eerste of tweede volledige week van februari. Voorgesteld wordt om de volgorde, waarbij eerst het schooladvies wordt gegeven en de leerling vervolgens een doorstroomtoets aflegt, ongewijzigd te laten. Het schooladvies wordt opgesteld in de laatste drie weken van januari (zie hierna artikel 45d WPO). Het schooladvies blijft een objectief, tweede gegeven voor het vaststellen van het niveau van de leerling voor het volgen van aansluitend voortgezet onderwijs of voortgezet speciaal onderwijs.

Artikel 45c WPO

Het voorgestelde artikel 45c WPO stelt regels over de deelname van een leerling aan een doorstroomtoets. In artikel 45c WPO, eerste tot en met vierde lid, worden het derde tot en met zesde lid van artikel 9b WPO opgenomen, met enige aanpassingen. In de eerste plaats bepaalt artikel 9b, derde lid, dat de eindtoets ook op een later moment kan worden afgenomen, indien de leerling verhinderd is om de toets af te leggen. Dit lid was te onbepaald en het is noodzakelijk om duidelijkheid te scheppen wat wordt verstaan onder «een later moment». In artikel 45c, eerste lid, WPO wordt daarom opgenomen dat een leerling de toets nog kan inhalen binnen drie weken na het reguliere afnamemoment. Bij een dergelijke termijn voor het inhalen van een doorstroomtoets hebben de aanbieders nog voldoende tijd om een toetsadvies te geven. De leerling heeft dan nog de mogelijkheid tot een bijgesteld schooladvies en kan tegelijk met andere leerlingen inschrijven in het vo. Ongewijzigd blijft dat leerlingen die om medische redenen niet in staat zijn een doorstroomtoets af te

leggen, de toets niet afleggen. Zij kunnen doorstromen naar het vo op basis van het schooladvies.

In artikel 45c, tweede lid, WPO wordt opgenomen in welke gevallen het bevoegd gezag kan beslissen dat een leerling geen doorstroomtoets aflegt: het gaat om zeer moeilijk lerende leerlingen, meervoudig gehandicapte leerlingen bij wie het zeer moeilijk lerend zijn één van de handicaps is, of leerlingen die korter dan vier jaar in Nederland zijn en om die reden de Nederlandse taal onvoldoende beheersen. In artikel 45c, tweede en derde lid, wordt het huidige artikel 9b, vierde, vijfde en zesde lid, WPO opgenomen, met enige aanpassing. In artikel 9b WPO wordt een onderscheid gemaakt in de betrokkenheid van ouders bij de beslissing van het bevoegd gezag. In het geval van zeer moeilijk lerende leerlingen of meervoudig gehandicapte leerlingen bij wie het zeer moeilijk lerend zijn één van de handicaps is, *informeert* het bevoegd gezag de ouders. Bij leerlingen die korter dan vier jaar in Nederland zijn, *overlegt* het bevoegd gezag met de ouders. De regering meent dat dit onderscheid de indruk kan wekken dat ouders in het eerste geval niet betrokken worden bij de beslissing van het bevoegd gezag, terwijl dat in de praktijk wel het geval is. Het is wenselijk om de ouderbetrokkenheid voor alle drie de ontheffingsgronden gelijk te trekken, waardoor in artikel 45c, derde lid, WPO wordt opgenomen dat het bevoegd gezag met de ouders overlegt, indien het bevoegd toepassing wil geven aan het tweede lid. Dit overleg vindt plaats voorafgaand aan het moment van afname van de doorstroomtoets. De bevoegdheid tot het nemen van de beslissing over deelname ligt nog steeds bij het bevoegd gezag van de school; zij moeten de beslissing kunnen verantwoorden bij de ouders en de inspectie. Hierover moet echter voortaan ook op basis van de wet worden overlegd met ouders, bijvoorbeeld tijdens een oudergesprek. De inspectie controleert of de school de beslissingen om voor bepaalde leerlingen tot ontheffing over te gaan op een juiste wijze heeft ingezet.

Artikel 45d WPO

In artikel 45d WPO worden regels gesteld over het schooladvies. Voor het schooladvies wordt een wijziging van het moment van vaststelling voorgesteld. In de huidige situatie wordt het schooladvies, op grond van artikel 42 WPO, vastgesteld vóór 1 maart. Leerlingen maken vervolgens de eindtoets. Als uit de uitslag van de eindtoets blijkt dat de leerling over meer kennis en vaardigheden beschikt dan waar het schooladvies op is gebaseerd, heroverweegt het bevoegd gezag het schooladvies. Dit leidt mogelijk tot een bijstelling van het schooladvies. De voorgestelde wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie zijn gericht op het creëren van een gelijke startpositie en gelijke keuzevrijheid voor leerlingen bij de inschrijving in het vo. Een deel van de wijzigingen is terminologisch van aard.

Voorgesteld wordt het volgende. Het schooladvies blijft leidend in de toelating tot het vo. Op grond van het *eerste lid* stellen scholen, in de laatste drie weken van januari, voor de leerlingen in het laatste leerjaar van het basisonderwijs een schooladvies op voor het volgen van aansluitend voortgezet (speciaal) onderwijs. Ongewijzigd blijft dat het schooladvies aan de ouders en de leerling wordt medegedeeld vóór de afname van een doorstroomtoets. Na het opstellen van het schooladvies maken leerlingen een doorstroomtoets. Indien de leerling op basis van de uitslag van de doorstroomtoets over meer kennis en vaardigheden beschikt dan waar het schooladvies op was gebaseerd, heroverweegt het bevoegd gezag het schooladvies, zo bepaalt het *tweede lid*. Afwijkingen van het toetsadvies uit de doorstroomtoets worden gemotiveerd. Als de leerling bij de doorstroomtoets scoort conform of op een lager niveau dan

het schooladvies, wordt het schooladvies niet heroverwogen. Ook dit is in lijn met de huidige wet- en regelgeving: bijstelling van het schooladvies kan alleen naar boven, niet naar beneden. Een nieuw element betreft het *derde lid*: na de uitslag van de doorstroomtoets stelt het bevoegd gezag voor *alle* leerlingen in het achtste leerjaar het *definitieve* schooladvies vast. Dit is een wijziging ten opzichte van de huidige situatie, waar alleen leerlingen met een bijstelling opnieuw een (bijgesteld) schooladvies kregen. Voor de meeste leerlingen zal het definitieve schooladvies gelijk zijn aan het schooladvies en is de vaststelling van het definitieve advies slechts een administratieve handeling. Ook leerlingen die geen doorstroomtoets afleggen, bijvoorbeeld omdat zij een ontheffing hebben (zie art. 45c WPO), krijgen een definitief schooladvies, dat wordt vastgesteld conform het schooladvies. Net als in de huidige regelgeving hebben deze leerlingen geen mogelijkheid tot bijstelling van het schooladvies, want bijstelling is alleen mogelijk naar aanleiding van het (hogere) toetsadvies van de doorstroomtoets. Na de vaststelling van het definitieve schooladvies gebruiken alle leerlingen het definitieve advies voor de aanmelding in het voortgezet onderwijs. Op deze manier hebben leerlingen met een bijstelling van het schooladvies evenveel kans op toelating tot de vo-school van hun voorkeur als leerlingen zonder bijstelling.

Het definitieve schooladvies maakt onderdeel uit van het onderwijskundig rapport, bedoeld in artikel 42 WPO (*vierde lid*).

Schooladvies en definitief schooladvies

In het voorgestelde artikel 45d WPO worden twee «schooladviezen» onderscheiden: het schooladvies, dat in groep 8 wordt gegeven voor afname van de doorstroomtoets, en het definitieve schooladvies, dat wordt gegeven na afname en de uitslag van de doorstroomtoets. Het definitieve schooladvies is anders dan het schooladvies, indien de leerling op de afgelegde doorstroomtoets hoger heeft gescoord en het bevoegd gezag na een heroverweging tot een bijstelling van het schooladvies komt. Voor leerlingen die geen bijstelling krijgen wordt het definitieve schooladvies vastgesteld conform het schooladvies. Dit geldt ook voor leerlingen die geen doorstroomtoets hebben afgelegd.

Het schooladvies staat nog niet vast en kan nog aan heroverweging en bijstelling onderhevig zijn, nadat de leerling een doorstroomtoets heeft afgelegd. Aan dit advies zijn daarom geen (externe) rechtsgevolgen verbonden; het is een interne beslissing van het bevoegd gezag. Daarom wordt in artikel 45d, eerste lid, gesproken van het *opstellen* van het schooladvies, dat wordt *medegedeeld* aan de ouders en de leerling.

Na het afleggen van de doorstroomtoets en de eventuele heroverweging en bijstelling, krijgen alle leerlingen een definitief schooladvies. Dit definitieve advies gebruikt de leerling om zich aan te melden voor een vo-school. De vo-school baseert zich voor toelating op het definitieve schooladvies. Het definitieve advies heeft (externe) rechtsgevolgen – namelijk of een leerling recht heeft op toelating tot een bepaalde schoolsoort – en kan daarom worden aangemerkt als een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Om die reden wordt in het wetsvoorstel opgenomen dat het definitieve schooladvies door het bevoegd gezag wordt *vastgesteld*. Het definitieve schooladvies wordt vervolgens *bekend gemaakt* aan de ouders en de leerling.

Tegen het definitieve schooladvies kan echter, op grond van artikel 8:4, derde lid, aanhef en onderdeel b, Awb geen beroep worden ingesteld bij de bestuursrechter. Het vaststellen van het definitieve schooladvies is

immers een beslissing over het «kennen en kunnen» van de leerling. Gelet op artikel 7:1 Awb kan tegen dit besluit ook geen bezwaar worden ingediend. Ouders en leerlingen die een oordeel willen vragen over het definitieve schooladvies kunnen zich wenden tot de burgerlijke rechter.

Artikel 45e WPO

Het voorgestelde artikel 45e WPO bevat grondslagen voor een amvb. De momenten voor het opstellen van het schooladvies (laatste drie weken van januari) en de afname van de doorstroomtoets (eerste of tweede volledige week van februari), worden opgenomen op wetsniveau. Dit vanwege het belang dat de tussenperiode tussen het schooladvies en de doorstroomtoets zo kort mogelijk is. Daarnaast wordt in artikel 45e, eerste lid, onderdeel a, opgenomen een grondslag opgenomen voor de momenten van de uitslag van de doorstroomtoets, die door de toetsaanbieders bekend moet worden gemaakt, en wanneer de school daarna het definitieve schooladvies vaststelt. Deze momenten vloeien voort uit het moment van afname van de doorstroomtoets, maar de exacte data worden op amvb-niveau geregeld. Op die manier is de volgorde schooladvies-doorstroomtoets en het belangrijkste onderdeel daarvan in van de reeks van momenten in de overgang van po naar vo, namelijk de tussenperiode tussen het schooladvies en de doorstroomtoets, op wetsniveau geregeld. De exacte data van de uitslag van de doorstroomtoets en het vaststellen van het definitieve schooladvies zijn daarmee een verdere, meer technische uitwerking van wat op wetsniveau is geregeld en wordt daarom opgenomen in het Toetsbesluit PO.

Deze momenten worden middels een voorhangprocedure voorgelegd aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal (artikel 45e, tweede lid, WPO).

Naast het regelen van grondslagen voor de hierboven genoemde momenten, wordt een grondslag opgenomen waarmee regels gesteld worden over de afnamevoorschriften en onregelmatigheden en onvoorziene omstandigheden bij de afname van een doorstroomtoets. Dit is een verduidelijking van de – algemeen omschreven – grondslag uit artikel 9b, achtste lid, WPO. Deze regels zijn reeds opgenomen in het Toetsbesluit PO.

Onderdeel L

In artikel 188b WPO is een evaluatiebepaling opgenomen voor de Wet centrale eindtoets en leerling- en onderwijsvolgsysteem primair onderwijs uit 2014 (Stb. 2014, 13). Deze evaluatie is in het voorjaar van 2019 uitgevoerd door Oberon. De evaluatiebepaling kan daarom vervallen.

Artikel II. Wijziging Wet voortgezet onderwijs 2020

In artikel II is uitgegaan van de tekst van de Wet voortgezet onderwijs 2020, zoals die luidt na inwerkingtreding van de Wet van 30 september 2020, houdende regels over het voortgezet onderwijs (Wet voortgezet onderwijs 2020) (Stb. 2020, 379).

Onderdeel A

Dit artikel wijzigt artikel 8.6 WVO 2020. In tweede lid wordt de verwijzing naar het schooladvies aangepast, zodat deze aansluit bij de wijzigingen uit de WPO en de WEC. Het bevoegd gezag baseert voortaan de toelating op het definitieve schooladvies. Ook in het vijfde lid, onderdeel a, van art. 8.6 WVO 2020 wordt voortaan verwezen naar het definitieve schooladvies. In de WPO, de WECV en de WPO BES wordt namelijk geregeld dat voor

leerlingen die geen doorstroomtoets afleggen, het definitieve schooladvies wordt vastgesteld conform het schooladvies. Als een leerling geen schooladvies en daarmee ook geen definitief schooladvies heeft ontvangen, kunnen bij amvb regels gesteld worden over toelating tot het eerste leerjaar.

Onderdeel B

Dit onderdeel voegt aan artikel 8.8 WVO 2020 een nieuw achtste lid toe. Het eerste lid van artikel 8.8 bepaalt dat ouders de leerling ten minste tien weken voor de datum met ingang waarvan toelating wordt gevraagd, aanmelden bij de vo-school van hun voorkeur. Het voorgestelde achtste lid regelt een afwijking van het eerste lid voor leerlingen die afkomstig zijn van een school voor basisonderwijs, een speciale school voor basisonderwijs of van het speciaal onderwijs en die toelating wensen tot het eerste leerjaar van de vo-school. Voor de toelating van leerlingen die vanuit het primair onderwijs doorstromen naar de brugklas van het voortgezet onderwijs wordt één landelijk aanmeldmoment geregeld: de laatste week van maart. Op die manier krijgen alle leerlingen een gelijke kans op toelating, ook als zij naar aanleiding van een hogere score op de eindtoets een bijstelling van het schooladvies krijgen. Ouders hebben niet langer de mogelijkheid om hun kind in het schooljaar voorafgaand aan de brugklas op een eerder moment aan te melden dan de in artikel 8.8, achtste lid, bepaalde periode.

Onderdeel C

Onderdeel C wijzigt art. 11.89 WVO 2020. In art. 11.89 WVO 2020 zijn regels opgenomen voor de toelating tot het vo, voor zover die in Caribisch Nederland afwijken van de regels voor scholen in Europees Nederland. Omdat de doorstroom van het po naar het vo voor het openbaar lichaam Bonaire met dit wetsvoorstel gelijk wordt getrokken met Europees Nederland, worden in Bonaire ook dezelfde regels voor toelating tot het vo van toepassing. Voor Sint Eustatius en Saba, waar geen schooladvies wordt gegeven en geen doorstroomtoets wordt afgelegd, blijven de huidige regels over toelating – het gebruik van het onderwijskundig rapport en het doen van een onderzoek naar de geschiktheid – van toepassing. Het vijfde lid van art. 11.89 WVO 2020 regelt daarom dat het bedoelde artikel alleen van toepassing is in de openbare lichamen Sint Eustatius en Saba.

Artikel III. Wijziging Wet op de expertisecentra

Voor een toelichting op de wijzigingen in de WEC wordt verwezen naar de toelichting bij de artikelen uit de WPO.

Artikel IV. Wijziging Leerplichtwet 1969

In artikel 1a1, eerste lid, onderdeel a, Leerplichtwet 1969 is een verwijzing naar de WPO aangepast.

Artikel V. Wijziging Wet primair onderwijs BES

Voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba is tot nu toe geen eindtoets verplicht. Het opstellen van een schooladvies is ook niet verplicht. Scholen hebben wel een LVS, maar de eisen hieromtrent zijn minder omvangrijk dan in Europees Nederland.

Met dit wetsvoorstel worden de regels voor toetsen in het primair onderwijs en doorstroom naar het voortgezet onderwijs voor wat betreft het openbare lichaam Bonaire zoveel mogelijk gelijkgetrokken met de regels in Europees Nederland. Voor Saba en Sint Eustatius geldt dat zij wel een LVS met toetsen zullen krijgen, maar de leerlingen op deze eilanden maken geen doorstroomtoets.

Waar de bepalingen in de WPO BES afwijken van de WPO, worden ze hieronder toegelicht.

Onderdelen A, D en H

In deze onderdelen vervalt artikel 10, vierde lid, WPO BES – dat ging over het LVS – en worden verwijzingen aangepast, omdat de bepalingen over LVS met dit wetsvoorstel worden opgenomen in artikel 51a, eerste lid.

Onderdeel B

De WPO BES bevat nog geen bepaling over zeer zwak onderwijs en de beoordeling van leerresultaten. In het nieuwe artikel 13a WPO BES wordt een vergelijkbare bepaling als artikel 10a WPO voorgesteld, maar met een aantal aanpassingen.

De leerresultaten voor scholen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba naast de Nederlandse taal, ook gebaseerd op Papiaments (Bonaire) of Engelse taal (Sint Eustatius en Saba). Ook rekenen en wiskunde telt, net als in Europees Nederland, mee in de leerresultaten. Voor het bepalen van de leerresultaten wordt op het openbaar lichaam Bonaire gekeken naar de afgelegde doorstroomtoetsen. Voor Sint Eustatius en Saba gaat het om de resultaten uit het LVS die zijn behaald door leerlingen in het laatste leerjaar (groep 8).

Scholen op de BES zullen eerst de tijd krijgen om ervaring op te doen met het afnemen van doorstroomtoetsen en LVS-toetsen, voordat de resultaten zullen meewegen in de leerresultaten van de school. Na evaluatie van de LVS-toetsen en doorstroomtoetsen wordt bepaald wanneer artikel 13a WPO BES in werking zal treden. De leerresultaten zullen pas mee gaan tellen als er drie schooljaren zijn verstreken na de inwerkingtreding van artikel 13a WPO BES (zie artikel XIV).

Onderdeel C

Met dit onderdeel wordt artikel 14 WPO BES opnieuw vastgesteld. In de huidige bepaling is opgenomen dat het bevoegd gezag aan de ouders rapporteert over de vorderingen van de leerlingen. In het nieuwe artikel 14 WPO BES is daar, conform artikel 11 WPO, een verwijzing naar het LVS opgenomen. Dit betekent dat voortaan ook in Caribisch Nederland, net als in Europees Nederland, aan de ouders wordt gerapporteerd met inachtneming van de toetsen verbonden aan het door het bevoegd gezag gebruikte LVS.

Onderdeel E

In artikel 16 WPO BES wordt ook het opstellen van het schooladvies toegevoegd aan de schoolgids. Abusievelijk was in de opsomming twee maal de letters k en l opgenomen, dat wordt met deze wijziging hersteld.

Onderdeel F

Aan artikel 47, tweede lid, WPO BES wordt toegevoegd dat leerlingen geen vrijstelling van het afleggen van een doorstroomtoets kunnen krijgen op het verzoek van ouders. Deze bepaling is conform artikel 41 WPO. Omdat alleen in het openbaar lichaam Bonaire doorstroomtoetsen worden afgenomen, geldt deze uitzondering alleen voor leerlingen op Bonaire.

Onderdeel G

§6. Toetsing basisonderwijs en doorstroom voortgezet onderwijs

Zoals beschreven in paragraaf 4 van het algemeen deel van deze toelichting, wordt voorgesteld om alleen voor leerlingen op een basisschool in het openbaar lichaam Bonaire een schooladvies op te stellen en een doorstroomtoets af te nemen. De regels voor Bonaire zijn daarmee gelijk aan de regels voor scholen in Europees Nederland. Leerlingen op Sint Eustatius en Saba stromen allemaal door naar hetzelfde niveau voortgezet onderwijs en hoeven daarom geen doorstroomtoets te maken.

De toetsen verbonden aan het LVS gelden wel voor alle BES-eilanden. Daarbij wordt naast Nederlandse taal en rekenen/wiskunde ook Papiaments (Bonaire) of Engels (Sint Eustatius en Saba) getoetst.

Onderdeel I

In onderdeel I wordt voorgesteld om een nieuw artikel 130a WPO BES op te nemen. Dit artikel regelt dat de Minister bij het oordeel «zeer zwak» de mogelijkheid heeft om de bekostiging van een school te beëindigen. Dit artikel is conform artikel 164b WPO. Het artikel treedt pas in werking na de evaluatie van deze wet op de BES-eilanden (zie onderdeel J), tegelijk met de inwerkingtreding van artikel 13a WPO BES (zie onderdeel B).

Onderdeel J

Artikel 167g WPO BES bevat een evaluatiebepaling, vergelijkbaar met de evaluatiebepaling die in 2014 is opgenomen in artikel 188b WPO. Binnen vier jaar na inwerkingtreding van deze wet vindt een evaluatie plaats van de aan een LVS verbonden toetsen en doorstroomtoetsen op de BES-eilanden. Deze evaluatie zal mede bepalen op welk moment ook de bepalingen over de leerresultaten (art. 13a WPO BES) in werking kunnen treden.

Artikel VI. Wijziging Leerplichtwet BES

In artikel 3, eerste lid, onderdeel a, Leerplichtwet BES wordt een verwijzing naar de WPO BES aangepast.

Artikel VII. Wijziging Wet op het onderwijstoezicht

Onderdeel A

Met dit onderdeel wordt het oordeel «zeer zwak» voor een school op de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius of Saba toegevoegd aan artikel 13a van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT). Artikel 13a WOT bepaalt dat de inspectie het college van B&W van de gemeente waar de betreffende instelling in ligt informeert over het oordeel «zeer zwak». Aan de opsomming wordt het nieuwe artikel 13a WPO BES toegevoegd. Mocht een school op Bonaire, Sint Eustatius of Saba het oordeel «zeer zwak»

krijgen, dan informeert de inspectie het bestuurscollege van het betreffende openbaar lichaam.

Onderdeel B

Ook aan artikel 14, eerste en tweede lid, WOT wordt artikel 13a WPO BES toegevoegd. De inspectie informeert de Minister indien een school op Bonaire, Sint Eustatius of Saba het oordeel «zeer zwak» ontvangt (eerste lid). Dit geldt ook indien er na een jaar nog onvoldoende kwaliteitsverbeteringen zijn doorgevoerd (tweede lid).

Onderdeel C

Artikel 20, zesde lid, WOT bepaalt dat het oordeel «zeer zwak» van de inspectie na vaststelling geldt als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Met dit onderdeel wordt artikel 13a WPO BES aan de opsomming toegevoegd. Ook voor de BES-eilanden geldt een mogelijkheid om tegen dit oordeel in rechte op te komen. Het oordeel «zeer zwak» voor een school op de BES-eilanden geldt daarom als een beschikking in de zin van de Wet administratieve rechtspraak BES.

Artikel VIII. Wijziging Wet College voor toetsen en examens

Onderdeel A

Met het vervallen van artikel 2, zesde lid, vervallen de taken van het CvTE ten aanzien van de Centrale Eindtoets. De Centrale Eindtoets zal op grond van dit wetsvoorstel immers niet langer bestaan.

Onderdeel B

Het voorgestelde artikel 3a, *eerste lid*, bevat de voorgestelde taken van het CvTE ten aanzien van toetsen in het basisonderwijs en het speciaal onderwijs. Die taken zullen gelden voor zowel Europees als Caribisch Nederland. Die taken zullen bestaan enerzijds uit het nemen van besluiten tot erkenning van doorstroomtoetsen en toetsen verbonden aan het leerling- en onderwijsvolgsysteem, en anderzijds uit het opstellen van regelingen die een (technische) uitwerking geven aan de op grond van de WPO en het Toetsbesluit PO geldende voorschriften aangaande de inhoud, validiteit, betrouwbaarheid en deugdelijke normering van doorstroomtoetsen.

De erkenning is een beschikking in de zin van artikel 1:3, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht. De aanvrager kan daartegen bezwaar en – vervolgens – beroep instellen. De toetsaanbieder zal een aanvraag tot erkenning moeten indienen bij het CvTE. De afdeling 4.1.1. van de Algemene wet bestuursrecht is op die aanvraagprocedure van toepassing.

Op grond van *onderdeel a* vindt de erkenning van doorstroomtoetsen plaats voor een periode van vier jaar. Het betreft dan zowel het verplichte onderdeel van de doorstroomtoets op het gebied van de Nederlandse taal en rekenen en wiskunde, als ook het optionele deel van de doorstroomtoets op het gebied van aardrijkskunde, geschiedenis en de natuur, waaronder biologie. Slechts doorstroomtoetsen die door het CvTE zijn erkend kunnen op grond van de artikelen 45b WPO, 48d WEC en 51b WPO BES door scholen worden gebruikt als doorstroomtoets.

De doorstroomtoetsen bevatten elk jaar nieuwe opgaven. De papieren toetsen worden jaarlijks, op de opgaven uit het anker na, volledig ververs. De digitale toetsen verversen gedeeltelijk. In verband met deze

jaarlijkse verversing van de opgaven zal het CvTE jaarlijks beoordelen en vaststellen of de doorstroomtoetsen met inachtnaam van die verversingen nog voldoen aan de erkenning (*onderdeel b*).

Naast erkenning van doorstroomtoetsen zal ook de erkenning van LVS-toetsen tot de taken van het CvTE gaan behoren (*onderdeel c*). Ook die LVS-toetsen kunnen door scholen alleen worden gebruikt indien zij door het CvTE zijn erkend. De erkenning geldt voor een periode van tien jaar, of tot het moment waarop de toets wijzigt. Periodiek zal het CvTE daarnaast de kwaliteit van de items en de normering bekijken, om te controleren of die nog voldoen aan de criteria op basis waarvan de erkenning is verleend. Specificering van dit proces zal worden opgenomen in het beoordelingskader LVS-instrumenten van het CvTE.

Teneinde ook voor anderen dan de toetsaanbieder die de aanvraag tot erkenning indiende inzichtelijk te maken welke doorstroom- en LVS-toetsen door het CvTE zijn erkend, doet het CvTE mededeling op elektronische wijze mededeling van door hem erkende toetsen (*onderdeel d*). Dit zal gebeuren op de website van het college. Daarmee is voor scholen duidelijk of een toets door het CvTE is erkend, en dus kan worden aangeboden. Hetzelfde geldt voor de jaarlijkse vaststelling of de inhoud van de dat schooljaar erkende doorstroomtoets ook voldoet aan de criteria op basis waarvan erkenning is verleend.

Voor een toelichting op de toetswijzer (*onderdeel e*), de procedure voor de beoordelingsnormen (*onderdeel f*) en het beoordelingskader (*onderdeel g*) wordt verwezen naar paragraaf 3.3 van het algemeen deel van de toelichting.

Het voorgestelde *tweede lid* van artikel 3a geeft de criteria voor de door het CvTE te verlenen erkenning. Het CvTE verleent op aanvraag van een toetsaanbieder erkenning aan doorstroom- en LVS-toetsen die voldoen aan de criteria, genoemd in het tweede lid. Deze criteria houden in:

- a. Voor doorstroomtoetsen: een doorstroomtoets dient de kennis en vaardigheden te meten van de leerling op het terrein van de Nederlandse taal en rekenen en wiskunde, met inachtneming van de referentieniveaus Nederlandse taal en de referentieniveaus rekenen, bedoeld in artikel 2, tweede lid, aanhef en onderdeel a, van de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen. Voor doorstroomtoetsen die ook de overige kennisgebieden meten geldt dat zij kennis en vaardigheden dienen te meten op het gebied van aardrijkskunde, geschiedenis en de natuur, waaronder biologie. Daarnaast dient de doorstroomtoets te voldoen aan de technische uitwerking van de kwaliteitseisen, op grond van het eerste lid, onderdeel e, door het CvTE vast te stellen in de Toetswijzer.
- b. Voor toetsen verbonden aan een leerling- en onderwijsvolgsysteem: een LVS-toets dient te voldoen aan de voorwaarden, genoemd in artikel 45b, tweede lid, WPO, artikel 48c, tweede lid, WEC of de artikelen 51a, tweede lid, of 51b, tweede lid, WPO BES. Een LVS-toets dient dus op leerling- groeps- en schoolniveau de vorderingen inzichtelijk te maken in de kennis en vaardigheden op in elk geval het terrein van de Nederlandse taal en rekenen en wiskunde, met inachtneming van de referentieniveaus, bedoeld in artikel 2, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen.
- c. De toetsen dienen valide en betrouwbaar te zijn, een deugdelijke normering en een voor ouders en leerlingen inzichtelijke weergave van de resultaten van de doorstroomtoets en van de toetsen verbonden aan leerling- en onderwijsvolgsystemen te bevatten. Omtrent deze voorwaarden worden bij of krachtens amvb regels gesteld, dit

onderdeel bevat daartoe tevens de grondslag. Tevens kunnen op basis van deze grondslag bij amvb regels van organisatorische aard worden gesteld, waarbij gedacht kan worden aan de datum waarvoor een aanvraag tot erkenning uiterlijk dient te worden ingediend. Die regels zullen inhoudelijk overeenkomen met de huidige kwaliteitseisen die al in het Toetsbesluit PO aan toetsen worden gesteld, maar zullen wel technisch en procedureel worden aangepast aan de gewijzigde taak van het CvTE. De inhoudelijke voorwaarden waaraan de toetsen dienen te voldoen wijzigen daarmee niet.

Ook geeft het voorgestelde tweede lid, onderdelen b en c, in combinatie met het eerste lid, onderdeel b, de criteria die gelden voor de door het CvTE te verrichten jaarlijkse vaststelling of de dat jaar aan te bieden erkende doorstroomtoets voldoet aan de criteria op basis waarvan de erkenning wordt verleend.

Op grond van het *derde lid* dient het CvTE binnen dertien weken te beslissen op de aanvraag voor erkenning en een aanvraag voor de jaarlijkse vaststelling. De beslistermijn op de aanvraag voor erkenning is gelijk aan de thans op grond van artikel 9 Toetsbesluit PO geldende beslistermijn voor de Minister voor de toelating van toetsen. Op grond van artikel 4:14, eerste lid, Awb kan deze termijn door het CvTE worden verlengd.

In het *vierde lid* wordt geregeld dat het CvTE de erkenning kan intrekken, indien blijkt dat een doorstroomtoets of een toets uit het LVS niet meer voldoet aan de criteria op basis waarvan de erkenning is afgegeven. Bij de doorstroomtoets zal dit meestal blijken uit de jaarlijkse vaststelling. Voor de toetsen uit het LVS geldt dat deze niet ieder jaar wijzigen. Het CvTE zal hierop periodiek een controle uitvoeren. Het intrekken van de erkenning is een discretionaire bevoegdheid voor het CvTE. Het CvTE wordt daarmee in de gelegenheid gesteld om te bepalen of de intrekking in een bepaald geval de juiste maatregel is.

Het voorgestelde *vijfde lid* betreft de verplichte voorhang van de amvb waarin de regels worden gesteld over de validiteit, betrouwbaarheid, deugdelijke normering en de weergave van de resultaten van de toetsen. Dit is het reeds bestaande Toetsbesluit PO, dat zal worden aangepast aan de nieuwe rol van het CvTE ten aanzien van toetsen. De grondslag voor bovengenoemde regels verschuift met de gewijzigde taak van het CvTE van de WPO naar de Wet CvTE. De inhoudelijke criteria waaraan de toetsen dienen te voldoen wijzigen hiermee niet.

Op grond van de huidige artikelen 9c WPO en 18c WEC geldt ten aanzien van het huidige Toetsbesluit PO een verplichte voorhang. Deze artikelen vervallen met de inwerkingtreding van de artikelen I en III van deze wet. Voorgesteld wordt om deze voorhangprocedure te verplaatsen naar artikel 3a, vierde lid, Wet CvTE. Deze houdt in dat het vast te stellen besluit voordat het wordt voorgedragen aan de afdeling Advisering van de Raad van State eerst vier weken wordt overgelegd aan beide kamers van de Staten-Generaal.

Het *zesde lid* regelt dat voor de regeling voor de procedure over de totstandkoming van de beoordelingsnormen voor de doorstroomtoets, bedoeld in het eerste lid, onderdeel f, en de regeling met het beoordelingskader voor de erkenning, bedoeld in het eerste lid, onderdeel g, goedkeuring van de Minister nodig is. De Minister keurt deze regelingen goed. De Minister kan de goedkeuring onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang, conform artikel 2, zevende lid (nieuw), Wet CvTE.

Artikel 8, tweede lid, onderdeel b, regelt dat het werkprogramma dat het CvTE jaarlijks aan de Minister zendt, mede omvat: de voorstellen voor de uitvoerende werkzaamheden op het terrein van de Centrale Eindtoets, de centrale examens of het terrein van staatsexamens. Nu het vormgeven van de Centrale Eindtoets met dit wetsvoorstel niet langer een taak van het CvTE zal zijn, kan ook de vermelding van de uitvoerende werkzaamheden ten aanzien van de Centrale Eindtoets vervallen in het werkprogramma. De met dit voorstel voorgestelde werkzaamheden tot erkenning van toetsen en de daarmee samenhangende bevoegdheden daartoe zullen op grond van artikel 8, tweede lid, onderdeel a, worden opgenomen in het werkprogramma.

Artikel IX. Wijziging Wet Subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten 2013

Op grond van het huidige artikel 3, eerste lid, onderdeel a, van de Wet SLOA, heeft Stichting Cito tot taak het ontwikkelen van de Centrale Eindtoets en de toets over wereldoriëntatie. Met het vervallen van de Centrale Eindtoets komt ook deze taak van Stichting Cito te vervallen.

Onderdeel a wordt vervangen. Stichting Cito krijgt hiermee een nieuwe taak op het gebied van toetsing in het basisonderwijs en het speciaal onderwijs. Stichting Cito de taak adviseert het CvTE over de onderwijskundige en psychometrische kwaliteit van de toetsen verbonden aan een LVS en de doorstroomtoetsen. Dit gebeurt op basis van de eisen die het CvTE zal opnemen in de regeling die het beoordelingskader voor de erkenning en tussentijdse goedkeuring omvat (het voorgestelde artikel 3a, eerste lid, onderdeel g, Wet CvTE). Stichting Cito voert deze wettelijke taak uit als adviseur in de zin van afdeling 3.3 Awb. Stichting Cito heeft onderwijskundige en psychometrische expertise die van belang is voor de kwaliteit van de toetsen verbonden aan een LVS en de doorstroomtoetsen. Het CvTE is niet verplicht het advies over te nemen, maar zal een van het advies afwijkend besluit wel moeten motiveren, bijvoorbeeld met een contra-expertise.

Artikel X. Wijziging Tweede Verzamelspoedwet Covid-19

Artikel X wijzigt de Tweede Verzamelspoedwet Covid-19. Als gevolg van de uitbraak van het coronavirus is in schooljaar 2019–2020 geen eindtoets afgenomen. Artikel 1.2, tweede lid, regelt dat voor de drie schooljaren op basis waarvan de leerresultaten worden gemeten (art. 10a WPO), wordt gekeken naar de drie meest recente schooljaren waarin een eindtoets is afgenomen. Deze bepaling geldt tot en met schooljaar 2021–2022 en heeft nawerking tot het moment dat in schooljaar 2022–2023 weer eindtoetsen of doorstroomtoetsen worden afgenomen. Vanaf schooljaar 2022–2023 kunnen immers weer voor drie achtereenvolgende schooljaren leerresultaten worden vastgesteld. Met artikel X wordt geregeld dat na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel in de Tweede Verzamelspoedwet Covid-19 wordt verwezen naar de eindtoetsen uit artikel 9b WPO, zoals dat artikel luidde voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

Artikel XI. Samenloop wetsvoorstel actualisering burgerschapsopdracht funderend onderwijs (Kamerstukken 35 352)

Op 28 november 2019 is het voorstel van wet tot Wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs bij de Tweede Kamer ingediend. Zowel dit wetsvoorstel als het wetsvoorstel actualisering

burgerschapsopdracht funderend onderwijs brengt een wijziging aan in artikel 1a1, eerste lid, onderdeel a, Lpw 1969 en artikel 3a, eerste lid, onderdeel a, Lpw BES. Om die reden is in dit wetsvoorstel een samenloopbepaling opgenomen, waarin wordt voorzien in de situatie waarin het wetsvoorstel actualisering burgerschapsopdracht funderend onderwijs eerder, als in de situatie waarin die wet later in werking treedt dan het onderhavige wetsvoorstel.

Artikel XII. Samenloop Wet vereenvoudiging bekostiging po (Kamerstukken 35 605)

Met het voorstel van wet tot wijziging van onder meer de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet primair onderwijs BES, de Wet op het voortgezet onderwijs en enkele andere wetten vanwege de vereenvoudiging van de bekostiging van de scholen voor primair onderwijs en samenwerkingsverbanden (vereenvoudiging bekostiging po) worden verschillende artikelen van de WPO vernummerd. Als de Wet vereenvoudiging bekostiging po eerder in werking treedt dan dit wetsvoorstel, moet in dit wetsvoorstel in artikel I, onderdeel L, het nieuw genummerde artikel 197 WPO vervallen, in plaats van artikel 188b WPO. Deze samenloopbepaling regelt dat.

Artikel XIII. Overgangsrecht Wet CvTE en Wet SLOA 2013

In het overgangsrecht worden drie onderwerpen geregeld. Ten eerste gaat het om de wijziging in taken van het CvTE en Stichting Cito. CvTE krijgt de taak om doorstroomtoetsen en LVS-toetsen te erkennen en de doorstroomtoetsen jaarlijks vast te stellen. Dit is een andere rol dan het aanbieden van de centrale eindtoets. Stichting Cito ontwikkelt de centrale eindtoets, maar krijgt met voorliggend wetsvoorstel ook andere taken, namelijk het adviseren van het CvTE en het ondersteunen van de toetsaanbieders. Voorgesteld wordt om de wijziging van de taken van CvTE en Stichting Cito op 1 januari in te laten gaan, met dien verstande dat de taken die CvTE en Cito hebben ten aanzien van de centrale eindtoets in het lopende schooljaar behouden blijven. Het is noodzakelijk dat CvTE en Stichting Cito de nieuwe taken al krijgen vóór de start van het schooljaar waarin de overige artikelen uit deze wet in werking treden, om ervoor te zorgen dat de erkenning en jaarlijkse vaststelling tijdig kunnen gebeuren.

Ten tweede wordt met deze overgangsbepaling geregeld dat andere eindtoetsen die door de Minister zijn toegelaten, worden geacht erkend te zijn door het CvTE voor de resterende periode van hun toelating. Toelating gebeurt voor vier jaar (artikel 9, tweede lid, Toetsbesluit PO). De aanbieders van deze toegelaten eindtoetsen zullen echter wel voor het nieuwe schooljaar de goedkeuring voor de jaarlijkse vaststelling aan het CvTE moeten vragen. Na afloop van hun periode van toelating, dienen zij een aanvraag tot erkenning in bij het CvTE.

Als laatste wordt een vergelijkbare bepaling opgenomen voor de toetsen verbonden aan een LVS. Die toetsen moeten voldoen aan het kwaliteitsoordeel van een door de Minister aangewezen onafhankelijke commissie; in casu de Expertgroep toetsen PO. In tegenstelling tot de toelating van andere eindtoetsen is in wet- en regelgeving niet vastgelegd hoe lang het kwaliteitsoordeel van de Expertgroep Toetsen PO geldig is. In het beoordelingskader van de Expertgroep Toetsen PO uit 2020 is opgenomen dat een kwaliteitsoordeel voor vijf jaar vanaf de datum van afgifte geldig is. De regering wenst met het overgangsrecht bij deze termijn aan te sluiten. Voorgesteld wordt dat LVS-toetsen die een positief kwaliteitsoordeel van de Expertgroep Toetsen PO hebben, worden geacht erkend te

zijn door het CvTE tot vijf jaar na afgifte van het kwaliteitsoordeel van de Expertgroep Toetsen PO. Dit betekent dat bijvoorbeeld een LVS-toets die in 2020 een positief kwaliteitsoordeel heeft gekregen, vanaf de inwerking-treding van dit wetsvoorstel tot 2025 wordt geacht erkend te zijn door het CvTE. Vervolgens kan na een nieuwe aanvraag vervolgens een erkenning door het CvTE worden afgegeven voor tien jaar, conform de nieuwe wetgeving.

Artikel XIV. Overgangsrecht leerresultaten WPO en WPO BES

Artikel XIII bevat overgangsrecht voor het bepalen van de leerresultaten op grond van de WPO en de WPO BES.

Voor de toepassing van artikel 10a WPO geldt dat na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een periode ontstaat waar, in de drie relevante school-jaren voor het beoordelen van de leerresultaten, zowel eindtoetsen als doorstroomtoetsen meetellen in de beoordeling. Het eerste lid, onderdeel a, regelt dat in de periode tussen inwerkingtreding van dit wetsvoorstel en de eerste afname van de doorstroomtoets, de leerresultaten worden beoordeeld op basis van de in de drie daaraan voorafgaande schooljaren afgelegde eindtoetsen. Onderdeel b bepaalt dat, nadat de resultaten van de doorstroomtoets beschikbaar zijn, in het eerste schooljaar na inwer-kingtreding, voor het beoordelen van de leerresultaten in dat schooljaar de doorstroomtoets meetelt, samen met de afgelegde centrale eindtoetsen of andere eindtoetsen uit de twee daaraan voorafgaande schooljaren. Dit geldt vanaf de uitslag van de doorstroomtoetsen; tot die tijd geldt de beoordeling op basis van de eindtoetsen uit het schooljaar voorafgaand aan inwerkingtreding. Het tweede schooljaar na inwerking-treding van dit wetsvoorstel geldt dat, voor toepassing van artikel 10a WPO, twee keer de doorstroomtoetsen worden meegewogen en één keer de afgelegde centrale eindtoetsen of andere eindtoetsen. Dat wordt geregeld in het eerste lid, onderdeel b. Het derde schooljaar na inwerking-treding zijn er in drie achtereenvolgende schooljaren doorstroomtoetsen afgelegd en kan artikel 10a, derde lid, WPO worden toegepast conform de wijziging in dit wetsvoorstel.

In het tweede lid wordt geregeld dat leerresultaten die op po-scholen op de BES-eilanden zijn behaald voorafgaand aan de inwerkingtreding van artikel 13a WPO BES, niet meetellen in de beoordeling van de leerresul-taten. Dit betekent dat de inspectie de leerresultaten op Bonaire, Sint Eustatius en Saba pas kan meten op basis van de resultaten op de doorstroomtoetsen respectievelijk de LVS-toetsen uit groep 8, op het moment dat op de scholen in drie schooljaren na de inwerkingtreding van artikel 13a WPO BES een doorstroomtoets of LVS-toetsen zijn afgelegd. In de tussenliggende periode kan de inspectie de kwaliteit van de school beoordelen op basis van artikel 13a, vijfde lid, WPO BES.

Artikel XV. Inwerkingtreding

Er wordt naar gestreefd om de regels over de toetsen verbonden aan een LVS, het schooladvies, de doorstroomtoetsen en de inschrijving in het voortgezet onderwijs in werking te laten treden per 1 augustus 2022. Dat betekent dat in schooljaar 2022–2023 voor het eerst de nieuwe regels gaan gelden. De artikelen VIII en IX kennen een afwijkende inwerkingtredings-datum, namelijk bij voorkeur 1 januari 2022. Dit in verband met het overgangsrecht (artikel XIII), waarbij CvTE en Stichting Cito hun nieuwe taken al eerder moeten kunnen uitvoeren om de erkenning en jaarlijkse vaststelling van toetsen voor het volgende schooljaar mogelijk te maken. In het schooljaar voorafgaand aan inwerkingtreding van de nieuwe regels

over de doorstroomtoets hebben CvTE en Stichting Cito dus zowel de nieuwe taken als de taken op het gebied van de centrale eindtoets.

Het voorgestelde artikel 13a WPO BES over de leerresultaten van scholen op de BES-eilanden zal in werking treden na evaluatie van deze wet op de BES-eilanden. Dit betekent dat ook artikel 130a WPO BES en artikel VII, de wijziging van de WOT, op een later moment in werking zal treden, tegelijk met artikel 13a WPO BES.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob